

Información Importante

La Universidad Santo Tomás, informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del catálogo en línea, página web y Repositorio Institucional del CRAI-USTA, así como en las redes sociales y demás sitios web de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor, nunca para usos comerciales.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación, CRAI-USTA

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

**Principio de Unidad: Un Mecanismo de Defensa de los Transportadores de Carga por
Cuenta Propia Ante los Requerimientos de la UGPP**

Diana Lorena Merchán Bravo

Trabajo de grado para optar el título de Abogada

Director

Jorge Lamo Tapias

PhD Normas y Principios de Sistemas Jurídicos Miembros

Universidad Santo Tomás

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Facultad de Derecho

Bucaramanga

2021

Agradecimientos y Dedicatorias

En agradecimiento a Dios,

*Por forjar mi camino académico y ser guía
en la búsqueda del conocimiento.*

Agradezco al Doctor Jorge E. Lamo Tapias,

*Por la acertada orientación académica
durante el desarrollo de este trabajo de grado.*

Agradezco a la Doctora Denisse Herreño,

*Por brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad
y experiencia en los momentos enrevesados.*

Dedicado con infinito amor a mi Padre Omar,

*Por ser mi principal fuente de apoyo y acercamiento a las
problemáticas que aquejan el sector transportador
de carga por carretera.*

.

Contenido	Pág.
Introducción	10
1. Planteamiento del Problema	12
1.1. Descripción del Problema	12
1.2. Formulación de Pregunta de Investigación	15
1.3. Objetivos	15
1.3.1. <i>Objetivo General</i>	16
1.3.2. <i>Objetivos Específicos</i>	16
1.4. Justificación.....	16
2. Marco Teórico	19
2.1. Antecedentes	19
2.2. Estado del Arte	24
2.3. Marco Conceptual o Referencial.....	26
3. Hipótesis	30
4. Metodología.....	31
4.1. Fuentes de Información.....	32
4.2. Participantes o Sujetos	32
4.3. Procedimientos	33

5.	Resultados Esperados	33
6.	Cronograma de Actividades	34
7.	Presupuesto	41
8.	Capítulo I: Disposiciones Regulatorias de la Materia	42
8.1.	Del principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral	42
8.2.	De la Cotización y Afiliación al Sistema General de Seguridad Social Integral de los Transportadores de Carga por Cuenta Propia	46
8.2.1.	<i>Generalidades de la Afiliación y Cotización</i>	46
8.2.1.1.	De la Afiliación al SGSSI.....	47
8.2.1.1.1.	<i>Afiliación al Subsistema de Pensiones.</i>	47
8.2.1.1.2.	<i>Afiliación al Subsistema de Salud.</i>	49
8.2.1.1.3.	<i>Afiliación al Subsistema de Riesgos Laborales.</i>	50
8.2.1.2.	De la Cotización al SGSSI.....	52
8.2.1.2.1.	<i>Cotización en Pensiones.</i>	53
8.2.1.2.2.	<i>Cotización en Salud.</i>	61
8.2.1.2.3.	<i>Cotización en Riesgos Laborales.</i>	62
8.2.2.	<i>Particularidades de la Afiliación y Cotización</i>	63
9.	Capítulo II: Criterios De Fiscalización	70
9.1.	Proceso de Determinación de Obligaciones.....	71
9.1.1.	<i>Fase de Fiscalización</i>	71

9.1.1.1.	Requerimiento de Información.....	72
9.1.1.2.	Requerimiento para Declarar y/o Corregir.	74
9.1.1.2.1	<i>Primer criterio: Cumplimiento de la Obligación de Afiliarse y Realización de Aportes al SGSSI.</i>	77
9.1.1.2.2	<i>Segundo Criterio: Ingresos Percibidos.</i>	78
9.1.1.2.3	<i>Tercer Criterio: Costos y Gastos de la Actividad Generadora de Renta..</i>	81
9.1.1.2.4	<i>Cuarto Criterio: Ingreso Base de Cotización.</i>	84
9.1.1.2.5	<i>Quinto Criterio: Pagos Realizados a Través de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA.</i>	85
9.1.2	<i>Subproceso de Liquidación</i>	86
9.1.3.	<i>Subproceso de Atención de Recurso de Reconsideración</i>	87
10	Capítulo III: Principio De Unidad Vs. Criterios De Fiscalización	89
11	A Modo De Conclusión	95
12	Referencias.....	100

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. <i>Porcentajes de Cotización a los regímenes del Sistema General de Seguridad Social Integral y parafiscales</i>	29
Tabla 2. <i>Cronograma de actividades 2020- Semestre I.....</i>	34
Tabla 3. <i>Cronograma de actividades 2020- Semestre II</i>	36
Tabla 4. <i>Presupuesto proyecto de grado Titulado Principio de Unidad: Un mecanismo de defensa de los transportadores de carga por cuenta propia ante los requerimientos de la UGPP</i>	41
Tabla 5. <i>Ingreso Base de Cotización en trabajadores independientes</i>	54
Tabla 6. <i>Esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera</i>	59
Tabla 7. <i>Esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera que acrediten ser empleadores</i>	60
Tabla 8. <i>Porcentajes de cotización al sub-sistema de riesgos laborales para la actividad económica de transporte de carga por cuenta propia.....</i>	63
Tabla 9. <i>Marco normativo de la seguridad social de los trabajadores independientes por cuenta propia con ocupación 4923 CIUU.....</i>	66

Resumen

El proceso de determinación de obligaciones adelantado a los independientes cuya ocupación sea el transporte de carga por carretera, requiere una estrategia de defensa que haga frente al desconocimiento de las particularidades normativas de afiliación y cotización por parte de la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), por ello, este trabajo propone argumentos, además de recomendaciones litigiosas validas, que pueden ser usadas cuando se les requiera un aporte en una calidad distinta a la admitida por los demás actores del Sistema General de Seguridad Social Integral. Dicha estrategia, comprende un análisis documental de las fuentes primarias de información, además de una exposición estratégica del principio de unidad.

Palabras Clave: Principio de Unidad, Cotización, Trabajador independiente, Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, Afiliación.

Abstract

The process of determining obligations in advance of the independent whose occupation is the transport of cargo by road, requires a defense strategy that addresses the ignorance of the regulatory peculiarities of affiliation and contribution by the Special Unit for Pension Management and Parafiscal Contributions of the Social Protection (UGPP), for this reason, this work proposes arguments, in addition to valid litigious recommendations, that can be used when a contribution is required in a different quality than that admitted by the other actors of the General Comprehensive Social Security System . Said strategy includes a documentary analysis of the primary sources of information, as well as a strategic exposition of the principle of unity.

Key Words: Principle of Unity, Quotation, Independent worker, Pension and Parafiscal Management Unit, Affiliation.

Introducción

El proceso de Determinación de Obligaciones adelantado a los transportadores de carga por cuenta propia por parte de la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), se enmarcado en un procedimiento administrativo que aplica selectivamente el principio de Unidad, mandato constitucional y legal que impone la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

Por ello, el presente trabajo de grado estudia dicha aplicación conveniente, que conllevo al desconocimiento de las particularidades de la actividad económica, divulgadas por los Manuales de Políticas de Afiliación de las Entidades Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral, preceptos que contaban con respaldo jurisdiccional y gubernamental cuyo pronunciamiento avalaba la imposibilidad del transportador de carga por cuenta propia para cotizar como independiente.

De este estudio se busca proponer una estrategia litigiosa que sirva como argumento de defensa de este sector económico en una eventual fiscalización, haciendo uso del método analítico, cuyo punto de partida se remonta a un estudio metódico de la normatividad que regula el principio de unidad del SGSSI, así como la perteneciente a la cotización a Seguridad Social de transportadores de carga por cuenta propia, por lo que esta investigación pretende dar claridad respecto de las pautas de afiliación de los independientes cuya ocupación sea el transporte de carga por carretera.

Para lograr lo descrito en el párrafo anterior, se propusieron tres objetivos específicos, cuyo desarrollo se encuentra en el presente trabajo. El primero tiene como objeto revisar la normatividad que consagra el principio de unidad, para lo cual se realizó un recorrido por las disposiciones

legales que se pronuncian frente al mismo, haciendo hincapié en las intervenciones doctrinales. Seguidamente, se estudió el marco legal de la afiliación y cotización al SGSSI, encontrando las particularidades aplicables a la actividad económica 4923 CIUU, sustento jurídico que permitió que en el tercer objetivo se analizara el principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral en consonancia con los criterios de la UGPP en el proceso de fiscalización, bosquejo investigativo que permitió concluir que dicho principio es reconocido dentro de la actuación administrativa. Sin embargo, dicho reconocimiento no es materializado a cabalidad para el año gravable 2016 frente a los trabajadores independientes por cuenta propia, cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera.

Principio de Unidad: Un Mecanismo de Defensa de los Transportadores de Carga por Cuenta Propia Ante los Requerimientos de la UGPP

1. Planteamiento del Problema

1.1.Descripción del Problema

La Constitución Política de 1991 estableció a la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio, el cual sería prestado por entidades públicas o privadas “bajo la dirección, coordinación y control del Estado” (Art. 48). Como consecuencia de lo anterior, el legislador considero necesaria la creación de garantías a los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, prerrogativas que fueron materializadas con la expedición de la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se crea “*el Sistema Integral de Seguridad Social*” (en adelante SGSSI), compilación normativa que demanda “la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social”¹ (Art. 2, Literal e).

De esta manera, el Principio de Unidad se posicionó como uno de los preceptos generales del SGSSI, lo cual implica ser considerado como un “mandato de optimización”, es decir, que su aplicación se diera en la mayor medida de lo posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes (Alexy, 1993, p. 86).

En razón a tal categoría, las entidades públicas y privadas de los regímenes generales de salud, pensión, riesgos laborales y servicios sociales complementarios, así como las encargadas de inspección, control y vigilancia del SGSSI actuarían de forma armónica con las disposiciones

¹ Dicha articulación es la definición que el artículo No. 2- Literal E de la Ley 100 de 1993 le ha dado al “Principio de Unidad” como Precepto General del Sistema de Seguridad Social.

normativas y los procedimientos que pudieran establecerse para cumplir los fines de la Seguridad Social, brindando con ello, una mejor calidad de vida, la cual estaría acorde con la dignidad humana (Sentencia C-083, 2019).

Lo anterior, implicaba *per sé* que los Manuales de Políticas de Afiliación de los regímenes generales del SGSSI tuvieran coordinación en sus pautas y directrices de vinculación, las cuales presuntamente debían estar enfocadas en dar cobertura ante las contingencias que pudieran presentarse, guardando consonancia con los ingresos percibidos y la calidad en la que eran generados, esto es, si eran producto de actividades en las que mediaba un contrato laboral, o por el contrario, eran ingresos provenientes de actividades no laborales (DIAN, 2020).

No obstante, en la anualidad 2016, las Administradoras de Riesgos Laborales (en adelante ARL) señalaron que “todas las afiliaciones de trabajadores con ocupación conductores de servicio público (excepto taxistas), deben ser como trabajadores dependientes” (ARL Positiva, 2016, p. 39), tomando como soporte los pronunciamientos del Ministerio de Protección Social, quien manifestaba:

Los conductores de transporte público así sean propietarios del vehículo, deben estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral (Salud, pensiones y riesgos profesionales) como cotizantes dependientes, no siendo viable por ello aceptar que el conductor asuma directa y totalmente el pago de los aportes a los sistemas ya mencionados como trabajador independiente cotizante, cuando es clara la obligación de establecer una relación de carácter laboral entre la empresa operadora de transporte y el conductor.
(Ministerio de Protección Social, 2010)

Por tal razón, se obligó a los transportadores de carga por cuenta propia a cotizar en una calidad distinta a la que correspondía según el desarrollo real de su actividad económica, toda vez

que no contaban con un vínculo laboral que respaldara el requerimiento de las ARL. Por esta razón, fueron vistas las *asociaciones mutuales o cooperativas* que ofertaban servicios de afiliación al SGSSI, como la forma para cumplir los requisitos que demanda la afiliación en calidad de cotizante dependiente.

Sin embargo, el hecho de afiliarse conforme a lo que imponían las ARL generó inconsistencias que se hicieron notables en la presentación de la Declaración de Renta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN) para el año gravable 2016, en el cual las personas naturales cuya actividad económica era el transporte de carga por carretera y que ejercieran dicha labor por cuenta propia, reportaban cero (\$0) pesos en el renglón N. 33, siendo este en el que se declaran los ingresos percibidos en calidad de empleado, a diferencia de las cuantiosas sumas monetarias que figuraban en el acápite de rentas no laborales.

Así pues, la no consonancia entre lo declarado en el formulario 210 de la DIAN y la calidad en la que los transportadores de carga por cuenta propia cotizaban al SISS, dio paso a que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (en adelante UGPP) interviniera y como consecuencia de ello, iniciara Procesos de Determinación de Obligaciones o Fiscalización del año gravable 2016, en los que se acusaba a este grupo poblacional de haber incurrido en la conducta de omisión en la afiliación al SGSSI (UGPP, 2020) puesto que según esta Unidad Administrativa debían haberse afiliado en calidad de cotizantes independientes ya que las Declaraciones de Renta así lo revelaba.

No obstante, la UGPP está actuando sin tener en consideración las directrices que los regímenes del SGSSI impusieron a los transportadores de carga por cuenta propia para cotizar y/o vincularse en el año 2016, anualidad frente a la cual la Unidad está facultada para fiscalizar los aportes por un periodo de 5 años atrás (Porrás, 2017), los cuales son contados después de presentada la información tributaria ante la DIAN.

Debido a la existencia del Principio de Unidad como precepto rector del SGSSI se tendría que todas las entidades, bien sea de naturaleza pública o privada, deberían actuar de forma armónica; cuestión que no se presentó para el periodo gravable 2016, como quiera que en la actualidad se hace notable la disparidad de criterios en los requerimientos de UGPP y las pautas de afiliación que administradoras de los regímenes impusieron a los transportadores de carga por cuenta propia para el lapso fiscalizado.

Actualmente, se tiene que los temas de fiscalización y sanciones por parte de UGPP ocupan el segundo lugar en temáticas de interés para la ciudadanía colombiana (UGPP,2019) como quiera que en los cinco últimos años está Unidad Administrativa centro sus esfuerzos en la determinación de obligaciones de aportantes personas naturales. Ahora, el 64% de los procesos gestionados se encuentran en etapa de solicitud de información (UGPP,2020) lo cual indica que es el momento procesal idóneo para advertir las situaciones particulares que tuvo el aportante para vincularse al SGSSI en calidad diferente a la requerida, cómo es el caso de los transportadores de carga por cuenta.

1.2. Formulación de Pregunta de Investigación

¿Qué estrategia de defensa pueden usar los transportadores de carga por cuenta propia cuando la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales requiere su afiliación y cotización en calidad de cotizante independiente para el periodo fiscalizado 2016?

1.3. Objetivos

1.3.1. *Objetivo General*

Proponer una estrategia de defensa a los transportadores de carga por cuenta propia cuando la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales requiere su afiliación y cotización en calidad de cotizante independiente para el periodo fiscalizado 2016, en el marco del principio de unidad.

1.3.2. *Objetivos Específicos*

- Revisar la normativa que consagra el principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral y la perteneciente a la cotización a Seguridad Social de transportadores de carga por cuenta propia.
- Revisar los criterios que tiene la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales para fiscalizar en el año 2016 a los transportadores de carga por cuenta propia.
- Analizar el principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral en consonancia con los criterios de la Unidad de Gestión de Pensional y Parafiscal en el proceso de fiscalización a los trabajadores de carga por cuenta propia.

1.4. Justificación

La Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) adelanta una intensa lucha contra los presuntos evasores, campaña que ha contribuido a reducir significativamente el problema, pero también ha puesto en aprietos a los independientes y empresas objeto de su riguroso proceso de fiscalización (Rojas, 2016, p.4); cuestión, que sumada a los constantes cambios en los Manuales de Políticas de Afiliación de las entidades pertenecientes a los regímenes del SGSSI ha generado incertidumbre y discordancia en la calidad con que los

transportadores por cuenta propia debieron cotizar a Seguridad Social para el año 2016, haciéndose necesaria la intervención académica para proponer una solución de defensa y organización.

En el presente trabajo de grado se escoge a los transportadores de carga por cuenta propia por ser aquellos quienes se han visto afectados con el cambio de criterio de afiliación, atendiendo a que la actividad de transporte ha sido seriamente estudiada tanto por el Gobierno como por la UGPP (Castro, 2019) al punto que en el año 2019, se ha establecido un esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia, cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera. En este sentido, es evidente la importancia que tiene esta actividad económica como quiera que tiene por objeto la movilización de mercancías, ejercicio clave en el desarrollo económico del país (Ministerio de Transporte, 2010, p.13).

A su vez, se toman los procesos de determinación de obligación por el impacto financiero y por el compromiso de la Universidad Santo Tomás en investigar e interactuar con el Estado, la Empresa y la Sociedad mediante el desarrollo de propuestas jurídicas que procuren una solución a las problemáticas que aquejan a la comunidad.

Examinar la normatividad que consagra el principio de unidad del SGSSI y la perteneciente a la cotización a Seguridad Social de transportadores de carga por cuenta propia, permitirá determinar que este principio representa una estrategia litigiosa valida, pudiéndose producir con este trabajo la evidencia y argumentos para dar respuesta a los requerimientos que la UGPP realice, ejercicio académico que dará claridad sobre el alcance que el precepto de unidad tiene sobre los actores o intervinientes del Sistema de Seguridad Social, beneficiando principalmente a los sujetos fiscalizados, a las entidades pertenecientes a los regímenes de salud, pensión, riesgos laborales y servicios sociales complementarios, al tiempo que informará a la Unidad Administrativa sobre la

situación particular que tienen los trabajadores independientes con actividad económica CIUU. 4923, así mismo, ayudará a los profesionales del derecho con fundamentos jurídicos y facticos que les permitirán sustentar la defensa de sus clientes.

Además, dará a conocer cómo uno de los renglones económicos más importantes del país está siendo afectado con los procesos de fiscalización que adelanta la UGPP, siendo obligados a cancelar millonarias sanciones por la conducta de omisión en la afiliación, la cual es causada por no cotizar en calidad de independientes, atribución jurídica que desconoce como origen, la imposibilidad material del fiscalizado, persona a la que en el año 2016 se le impuso cotizar como dependiente.

Aunando, esta investigación otorgará herramientas solidas que previenen las congestiones judiciales y administrativas producto de los procesos de insolvencia y remates, derivados de las acciones coactivas las cuales tienen origen cuando la UGPP sanciona al fiscalizado, quien dentro del curso procesal no manifiesta razones jurídicas suficientes que respalden la no cotización en la calidad exigida por la Unidad, siendo de gran utilidad y valor practico para el fiscalizado, en aras a precaver su afectación patrimonial.

En definitiva, este trabajo de grado apunta a la creación de una estrategia de defensa ante los requerimientos que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales realiza a los transportadores de carga por cuenta propia, con la identificación del principio de Unidad como un precepto al que todos los actores del Sistema de Seguridad Social están sujetos, así como la proposición de recomendaciones litigiosas que hagan frente a la situación que los Manuales de Políticas de Afiliación de las administradoras de riesgos laborales impusieron para el año 2016, a través de una completa explicación del alcance de este principio, resultados que se propone sean

expuestos en contextos académicos, informados a la Unidad Administrativa- UGPP y divulgados a los ciudadanos quienes desarrollen la actividad económica de transporte de carga por carretera.

2. Marco Teórico

2.1. Antecedentes

Estudiar el principio de unidad del SGSSI hace necesario rememorar el origen del Sistema de Seguridad Social en Colombia, recordando que “El Libertador, en su discurso de Angostura de 1819, fue el primero que habló del tema para proteger a los hombres que conformaban su ejército y poder brindarles un mayor bienestar.” Cuestión de la que “podemos darnos cuenta que, desde los inicios del siglo XIX, comenzamos a cuestionarnos por la idea de Seguridad Social, para proveer y satisfacer las necesidades del hombre en la sociedad” (Fortich, 2012, p.1)

Según lo reseña el profesor Álvaro Acevedo Tarazona “si se tratara de hacer una pesquisa minuciosa sobre el origen de la Seguridad Social en Colombia, habría que remontarse a los primeros años de la vida republicana y en particular a la Ley 11 de octubre de 1821” (2010, p. 196), normativa mediante la que el Congreso de la República sería el encargado de proponer las pensiones para los descendientes, ascendientes y viudas que no fueran beneficiarias del auxilio económico captado a través de contribuciones tributarias, el cual se denominó montepío.

La anterior institución, fue replicado en los Servidores Públicos para quienes “la primera ley de Seguridad Social aparece a principios del siglo XX”, a fin prestar una protección económica a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por ello, en 1905 con la Ley 29 se propuso un régimen pensional para trabajadores oficiales. Aunando, en 1912 entra en vigencia la Ley 29, donde “se consagran pensiones a favor de las viudas de los ciudadanos que hayan desempeñado la

presidencia de la república”. Más adelante, se expide la ley 80 de 1916 bajo la cual se dispone el carácter de intrasmisibilidad de las pensiones. (Fortich, 2012).

El profesor Gerardo Arenas Monsalve señala sistematizadamente seis periodos de la seguridad social, entre los que se encuentra “*periodización, período de dispersión (hasta 1945), período de organización del sistema (1945-1967), período de expansión (1967-1977), periodo de cambios y crisis (1977-1990) y finalmente, período de reformas estructurales (desde 1990 hasta la presente)*” (Arenas, 2018, pp.55-120)

Lo dicho, ha sido distinguido por Iliana Marcela Fortich Lozano, quien señala que el desarrollo histórico de la seguridad social en Colombia ha tenido tres etapas o épocas, la primera de ellas, se ubica temporalmente desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, momento donde la salubridad pública asociada a la salud tuvo un rol protagónico en el desarrollo constitucional, tan así que en 1945 se crea la Caja Nacional de Previsión del Sistema de Seguridad Social en Colombia, entidad de la que surgieron instituciones semejantes en el orden nacional, departamental y municipal, al punto que en 1946 se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, entidad que prestaba cobertura a trabajadores privados. (2012, pp.17-18).

Así mismo, y siguiendo lo expuesto por la misma autora, la segunda etapa “corresponde al proceso de declinación del Sistema Nacional de Salud entre los años sesenta y finales de los ochenta. A finales de los sesenta la salud empezó a considerarse como una inversión y no como un gasto; en 1969 entró en aplicación y desarrollo el Plan Nacional Hospitalario, más adelante, en 1975 se organiza formalmente el Sistema Nacional de Salud” (Fortich, 2012, p.18).

Por último, Fortich Lozano reseña una tercera etapa, la cual históricamente es ubicada “*cuando aparece consagrada la Seguridad Social en la Constitución Política de 1991; en su artículo 48 consagra la salud como servicio público y derecho social y amplía el concepto de*

Seguridad Social” (2012, p.18) Acto seguido, “en 1993 se expide la Ley 100 de 1993, que organiza de una forma integral la Seguridad Social en Colombia, conformada por un sistema general de pensiones, un sistema general de Seguridad Social en salud, un sistema de riesgos laborales y los servicios sociales complementarios.” (2012, p.18), normativa que entra en vigencia para el sector privado el 1 de abril de 1994, mientras que, para el sector privado hasta el 30 de agosto de 1994, según lo resalta la autora en cita cada subsistema tuvo en sus orígenes las siguientes particularidades:

El sistema de salud está formado por una organización mixta constituido por dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, con iguales prestaciones de salud. Si bien de carácter provisional, existe un tercer régimen: el de los vinculados transitorios; El sistema de pensiones está conformado por dos regímenes: el régimen solidario de prima media (régimen público) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (régimen privado); El sistema de riesgos laborales fue organizado para el reconocimiento de prestaciones económicas a los trabajadores que sufrieran un accidente de trabajo o se les generara una enfermedad de tipo profesional y los servicios sociales complementarios los conforman el auxilio de vejez y el subsidio familiar. (Fortich, 2012, p. 18).

El desarrollo y consolidación de la seguridad social no finalizó con la creación del SGSSI, como quiera que en los años posteriores surgieron cambios radicales a nivel estructural y económico del país, cuestión que por obvias razones repercutió en el avance, tan así que “el gobierno inició en 2002 y finalizó en 2010 ajustes al modelo de seguridad social establecido en la Ley 100, los cuales implicaron sacrificios y exigencias a los afiliados del sistema, además de recortes a derechos establecidos” (Arenas, 2018, p. 109).

La protección a aportes al sistema de seguridad social y parafiscales no fue un tema olvidado, tan así que en el 2002 se expidió la Ley 789 de 2002, a fin según lo señala Arenas, Cerón y Herrera “*de controlar la evasión galopante que se presenta en el país*” (2003, p. 110). En este sentido, la legislación colombiana “continuó avanzando en el establecimiento de mecanismos unificados para el control de afiliaciones y aportes” (Arenas, 2018, p. 928).

Por ello, en el 2007, fue creada con el artículo 156 de la Ley 1151 la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, con las facultades del artículo 644 del Estatuto Tributario, así pues, el desarrollo histórico de la UGPP ha sido marcado por la evolución de sus facultades.

En 2011, fue promulgado el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) con incidencia en la búsqueda de dar soluciones en sede administrativa, además, del fortalecimiento del derecho de petición. En este mismo año, fue gestada una importante reforma al sistema de salud (Ley 1348 de 2011), la cual estuvo ligada con la Ley 1444 de 2011 que desmontó el Ministerio de Protección Social y creó el nuevo Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

En 2012, el subsistema de riesgos laborales fue el protagonista con la promulgación de la Ley 1562, al igual que la UGPP con la Ley 1607, como quiera que se señaló ser la entidad competente fiscalizar a los omisos e inexactos en aportes y contribuciones a seguridad social y parafiscales, razón por la que se le estableció por primera vez en el artículo 180 de esta normativa, el procedimiento para la determinación de obligaciones, el cual fue modificado por en el 2014 por la Ley 1739 en el artículo 150.

Como consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) y luego de un estudio de expertos económicos, el Congreso expidió la Ley 1819 de 2016², que contiene la reforma tributaria estructural, la cual dispuso un nuevo tratamiento fiscal a los aportes obligatorios y voluntarios de pensiones, además de los de salud. Por último y no menos importante, en 2019 se expidió la Ley 1955 de 2019 la cual fija un IBC para los independientes que tiene en consideración los gastos propios de la actividad económica.

En el sector transporte, la Ley 336 de 1996 estableció que toda empresa de servicio público estaría en la obligación de vigilar y constatar la afiliación al Sistema de Seguridad Social. Dicha norma, fue estudiada en sede constitucional el 11 de noviembre de 1999 bajo la sentencia C-579, dónde se declaró la exequibilidad y se concluyó que por disposición legal entre la empresa de servicio de transporte y los conductores debe existir una relación laboral, por tanto, si el conductor presta sus servicios en varias empresas, con cada una de ellas deberá contar con un contrato de trabajo. En la actualidad, la UGPP estableció un esquema de presunción de costos para los transportadores, el cual está contenido en la resolución 209 del 12 de febrero de 2020.

Ahora, respecto del principio de unidad del SGSSI, me limitaré a decir que es establecido en el artículo 2, literal e, de la Ley 100 de 1993, al determinar que las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones deberán tener articulación entre sí a efectos de alcanzar los fines de la seguridad social.

² Recuérdese que en la reforma tributaria en referencia dispuso la exoneración de aportes parafiscales para personas naturales y jurídicas empleadoras que devenguen menos de diez salarios mínimos mensuales, si empleaban como mínimo a dos trabajadores. (Arenas, 2018)

2.2. Estado del Arte

No se encuentran trabajos que hayan analizado concretamente el principio de unidad como estrategia litigiosa de los transportadores de carga por cuenta propia ante los requerimientos de la Unidad Administrativa de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales para el año gravable 2016, sin embargo, hay literatura que se circunscribe a reseñar el principio de unidad del SGSSI, destacándose la labor de Jorge Iván Calvo León en el artículo *“Principios de Seguridad Social”*, quien da una definición de la principalística que soporta y rige el Sistema.

Por otro lado, el artículo *“Los Principios de la Seguridad Social en Iberoamérica: Una Visión a la luz del Código Iberoamericano de Seguridad Social”* del profesor Gerardo Arenas Monsalve se refiere al principio de unidad como un concepto análogo a la coordinación, además, señala que este tiene tres facetas bajo las cuales se materializa y cobra importancia en los postulados constitucionales de la seguridad social.

Óscar Buenaga Ceballos en su tesis doctoral titulada *“El derecho a la seguridad social: Fundamentos éticos y principios configuradores”*, describe lo que supone para la organización estatal el principio de unidad, ejemplificando supuestos donde se vulnera este importante principio.

Se encuentra también un reconocimiento doctrinal a los trabajadores por cuenta propia, en libros como *“El Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos”* de José Francisco Blasco Lahoz, quien relata las situaciones particulares y excepcionales que afrontan quienes desarrollan su actividad comercial mediante figuras jurídicas distintas al contrato de trabajo, resaltando que este grupo poblacional presenta dificultades al encasillar el origen de sus rentas y cotizar el Sistema de Seguridad Social.

Frente a las estrategias de defensa en materia de seguridad social, Isabel Goyes Moreno y Mónica Hidalgo Oviedo en *“¿Los principios del derecho laboral y la seguridad social dinamizan*

la jurisprudencia constitucional en Colombia?”, buscan reivindicar los principios como núcleo central de la seguridad social, señalando la importancia que estos han tenido en el desarrollo jurisprudencial, el cual ha hecho frente a la actividad legislativa y a las funciones de administradores público- privados.

Andrea Álvarez Bustos y Juan Carlos Caiza Rosero en la tesis de grado *“Vías especiales de solución de conflictos de seguridad social”* de la Pontificia Universidad Javeriana describen los principios del SGSSI como soporte a su propuesta de atribución de funciones jurisdiccionales a una superintendencia encargada de asuntos relativos a la seguridad social, dando razones desde la principialística, la constitución y el procedimiento.

Por otro lado, se hallan estudios que involucran los procesos de determinación de obligaciones de la Unidad, ejemplo de ello es el trabajo de grado de Natalia Arbeláez y María Alejandra Franco titulado *“La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales en la Protección Social”* en el que se realiza un análisis sobre la competencia fiscalizadora de la entidad en los aportes parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral.

Otro estudio que también versa sobre la actuación fiscalizadora es la ponencia *“la unidad de gestión pensional y parafiscales (UGPP) y la fiscalización en el recaudo de las contribuciones al sistema de seguridad social a cargo de las personas naturales”* de Viviana Ríos Herrera, Jaime Gutiérrez Garrido y Luis Santos Rodríguez, puesto que da a conocer las sanciones a las que se exponen las personas naturales y aspectos básicos para calcular y liquidar el ingreso base de cotización.

También se encuentra la investigación *“base de cotización para el pago de aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes realizada por la unidad de gestión*

pensional y parafiscales” de los autores José Feliciano Delgado López y Angélica María Pabón Rodríguez, quienes identifican los aspectos a tener en consideración para la determinación de la base de cotización de aportes al SGSSI de los trabajadores independientes, esbozando las funciones, facultades y las particularidades de las acciones persuasivas.

Así pues, el estado del arte permite avizorar que la academia ha estudiado el principio de Unidad del SGSSI, así como también ha analizado las facultades de fiscalización de la UGPP, dando como consecuencia una base teórica estable en cuanto a la estructura de la estrategia litigiosa que se planea desarrollar en favor de los transportadores de carga por cuenta propia.

2.3. Marco Conceptual o Referencial

Al ser este un trabajo práctico en el que se busca determinar un mecanismo de defensa ante los requerimientos de la UGPP, los conceptos estudiados se circunscriben principalmente al estudio del principio de unidad como posible estrategia litigiosa, así como lo relativo al procedimiento de determinación de obligaciones y lo concerniente a la cotización al SGSSI de los trabajadores independientes.

Es evidente que estudiar el principio de unidad demanda conocer previamente acepciones del Sistema de Seguridad Social Integral, destacando en primer lugar el concepto legal divulgado por el preámbulo de la Ley 100 de 1993, el cual señala:

La Seguridad Social Integral³ es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad. (Preámbulo, Ley 100, 1993)

En segundo lugar, doctrinalmente la seguridad social ha sido definida por Pastor Almasa como “un conjunto de normas y principios que ordenan ese instrumento estatal específico de protección de necesidades sociales y específicamente las relaciones jurídicas que dan lugar” (Arenas, 2018, p.50).

Estos conceptos fueron sistematizados en el Tercer Congreso Colombiano de Seguridad Social (1991), en el que se señaló que:

La Seguridad Social en cuanto al hombre es un derecho; en cuanto al Estado una política; en cuanto a la ciencia jurídica, es una disciplina; en cuanto a la filosofía es una expresión de justicia; en cuanto a la sociedad, es un factor de solidaridad; en cuanto a la administración es un servicio público; en cuanto al desarrollo, es un factor integrante de la política general; en cuanto a la economía, un factor de redistribución de riquezas. (Álvarez y Caiza, 2001, p. 33)

³ Al respecto, la Ley 100 de 1993 distingue que la Seguridad Social es un servicio público con carácter esencial en lo relativo al subsistema de Salud y en subsistema de Pensiones es esencial sólo actividades vinculadas con el reconocimiento y pago de pensiones.

La unidad como principio del SGSSI, ha sido establecido por el literal e del artículo 2 de la Ley 100 de 1993, bajo el cual se dispone que el servicio público de seguridad social se prestará con sujeción a la “articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social”

Ahora, si bien es cierto que hay una definición legal frente a esta institución jurídica, es necesario partir del concepto doctrinal del principio de unidad, el cual es concebido como “la congruencia en la gestión de las diferentes entidades que participan en la administración del sistema de seguridad social, y en los beneficios otorgados por ellas, de modo que la multiplicidad de instituciones no quiebre el principio de igualdad” (Calvo, 1999, p.2).

Haciendo una aproximación doctrinal a la población objeto de estudio, se tiene que “De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, independiente es aquella persona que no está vinculada a una empresa mediante un contrato de trabajo, sino mediante un contrato por prestación de servicios, y son remunerados bajo la figura de honorarios o comisiones, o los que trabajan por cuenta propia”. (Colpensiones,2018).

Los anteriores, están determinados por la Ley 100 de 1993 como personas que presuntamente obtienen ingresos de su actividad económica, por tanto, están enlistados como afiliados obligatorios al afiliarse a Seguridad Social, sistema cuyo esquema está basado en cotizaciones “*por medio del cual se garantiza protección frente a todo tipo de contingencias a las que está expuesto el ser humano durante toda su vida hasta la muerte*” (López, 2012, p. 12).

No obstante, dentro de la legislación no hay una definición exacta del vocablo cotización, sin embargo, la doctrina ha señalado que puede entenderse como una cuota, fracción mensual o porcentaje que el aportante paga a fin de cubrir las diversas contingencias (Sevilla, s.f), en el subsistema pensional las derivadas de la vejez, invalidez y muerte; en el subsistema de salud las

que afectan la salud del afiliado y su familia; y en el subsistema de riesgos laborales las que afecten la salud del afiliado por causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, así como las invalidez y muerte causada por tales enfermedades.

Los porcentajes de cotización al SGSSI y parafiscales son los siguientes, a saber:

Tabla 1. *Porcentajes de Cotización a los regímenes del Sistema General de Seguridad Social Integral y parafiscales*

Concepto		Porcentaje de Cotización
Salud		12,5%
Pensión		16%
Riesgos Laborales	I	0,522%
	II	1,044%
	III	2,436%
	IV	4,35%
	V	6,96%
Caja de Compensación Familiar		4%
ICBF		3%
SENA		2%

**Nota:* Aportes a caja de compensación familiar, ICBF y SENA son los considerados parafiscales.

En orden a lo anterior, Juan Sebastián De Martino y Luis Miguel Díaz Reyes señalan que el aporte al SGSSI “*es la materialización de la tasa de cotización aplicada sobre el Ingreso Base de Cotización, lo que quiere decir que es el porcentaje que él cotizante efectivamente paga (...) sobre los ingresos percibidos*” (2019, p.21), instituto jurídico- económico que ha dado paso a que la UGPP se inmiscuya en dicho asunto.

Finalmente, y sin profundizar por ser el objeto del presente trabajo, el organismo estatal en mención es, según el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, “una entidad administrativa del orden nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público” (Arbeláez y Franco, 2015, p. 9). Así pues, según lo señala el profesor Arenas Monsalve, la UGPP ha soportado sus actuar en las funciones y procedimientos contenidos inicialmente en el Decreto reglamentario 169 de 2008, modificado por el Decreto 5021 de 2009, el cual a su vez fue reformado por el Decreto 4168 de 2011, siendo el Decreto 575 de 2013 el que contiene la estructura y funciones actualmente vigentes, con modificaciones estructurales y de planta de personal que introdujeron los Decretos 681 y 682 de 2017 (2018, p. 932)

3. Hipótesis

- La Unidad del Gestión de Pensiones y Parafiscales, ha sido acatado plenamente y actuado en concomitancia con las políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones establecidos por los actores del SGSSI cuando instaura requerimientos a los transportadores de carga por cuenta propia por el periodo fiscalizado 2016. Sustentan toda actuación en la sujeción a los preceptos establecidos en las normas jurídicas que conforman y fundamentan el principio de unidad.
- Los procesos de determinación de obligaciones entablados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales a los transportadores de carga por cuenta propia en el 2016, no guarda correspondencia en su actuación con el principio de unidad del SGSSI, pues realiza requerimientos que para el año gravable 2016 eran materialmente imposibles de cumplir.

- El principio de unidad es reconocido dentro de las actuaciones de fiscalización que adelanta la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales. Sin embargo, dicho reconocimiento no es materializado a cabalidad para el año gravable 2016 frente a los trabajadores independientes por cuenta propia, cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera.

4. Metodología

El presente trabajo de grado pretende ser realizado mediante el método analítico, tomando como punto de partida un estudio metódico de la normatividad que regula el principio de unidad del SGSSI, así como la perteneciente a la cotización a Seguridad Social de transportadores de carga por cuenta propia, para luego analizar concretamente si dicho principio puede ser tomado como una estrategia de defensa ante los requerimientos que la UGPP realice en el año gravable 2016.

El desarrollo de esta investigación tendrá el año 2016 como delimitación temporal, como quiera que fue en esta anualidad dónde las entidades administradoras de los regímenes del SGSSI disponía que todos los conductores debían cotizar como dependientes.

El enfoque a utilizar será el cualitativo, por cuanto se examinarán las calidades del principio de unidad del SGSSI, con especial énfasis en la articulación de las entidades administradoras de los regímenes y la UGPP en relación a las disposiciones que determinaron en el 2016 la calidad de cotización de los transportadores de carga por cuenta propia.

Por ello, se estudiará principalmente la normatividad que consagra el principio de unidad, para luego crear una estrategia de defensa con base a este precepto del SGSSI, la cual se proyecta pueda ser usada por la población objeto de estudio dentro de las actuaciones administrativas o judiciales que los involucren.

La estrategia propuesta comprende un análisis documental de las fuentes primarias de información del cual se espera realizar una exposición estratégica que divulgue al principio de unidad como mecanismo de defensa de los transportadores de carga por cuenta propia cuando la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales requiere su afiliación y cotización en calidad de cotizante independiente para el periodo fiscalizado 2016.

4.1. Fuentes de Información

- *Fuentes primarias:* Leyes que regulen el principio de Unidad del SGSSI y la cotización a Seguridad Social de los trabajadores independientes, así como las que señalen excepciones para los transportadores de carga por cuenta propia. Además, los Manuales de Políticas de Afiliación de las entidades administradoras de los Regímenes de Salud, pensión, riesgos laborales y servicios sociales complementarios.

- *Fuentes secundarias:* Doctrina nacional e internacional relativa a la cotización al SGSSI de los trabajadores independientes con ocupación transporte de carga y el principio de unidad del SGSSI, al igual que jurisprudencia de las altas cortes cuyo pronunciamiento sea el tema de estudio, así como las demás fuentes de Derecho que traten la temática investigada.

4.2. Participantes o Sujetos

La población objeto de estudio será los trabajadores independientes cuya actividad económica sea el transporte de carga por carretera. Además, de la Unidad Administrativa de Gestión de Pensiones y Parafiscales.

4.3. Procedimientos

El desarrollo del presente trabajo de grado se ejecutará de la siguiente manera:

- Recolección preliminar de información.
- Elaboración de la propuesta.
- Recolección de información correspondiente a los antecedentes.
- Elaboración del marco teórico.
- Recolección de legislación y normatividad sobre la temática.
- Desarrollo primer objetivo.
- Desarrollo segundo objetivo.
- Elaboración de la conclusión.
- Revisión general.

5. Resultados Esperados

• Proponer una estrategia de defensa ante los requerimientos que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales realiza a los transportadores de carga por cuenta propia, con la identificación del Principio de Unidad como un precepto al que todos los actores del Sistema de Seguridad Social están sujetos.

• Exponer la regulación legal del Principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social en Colombia, integrando la normatividad con la jurisprudencia y la doctrina.

• Describir los cambios que ha tenido la cotización a Seguridad Social de los Transportadores de Carga por cuenta propia y su incidencia en los requerimientos de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales.

- ## 6. Cronograma de Actividades

Tabla 2. *Cronograma de actividades 2020- Semestre I*

[illegible]

[illegible]

Tabla 3. *Cronograma de actividades 2021- Semestre I*

[illegible]

MESES-SEGUNDO SEMESTRE 2020[illegible]

[illegible]

MESES-SEGUNDO SEMESTRE 2020

ACTIVIDADES A DESARROLLAR	MESES SEGUNDO SEMESTRE 2020																								
	Julio				Agosto				Septiembre				Octubre					Noviembre				Diciembre			
	Semana				Semana				Semana				Semana					Semana				Semana			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4
Realizar las correcciones respectivas, remitiendo nuevamente a los asesores a fin de recibir la completa aprobación por parte temática y metodológica.																									
Objetivo N. 3- Analizar el principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral en consonancia con los criterios de la Unidad de Gestión de Pensional y Parafiscal en el proceso de fiscalización a los trabajadores de carga por cuenta propia																									
Se iniciará a dar respuesta a la pregunta de investigación, desarrollando el objetivo general, a fin de elaborar las conclusiones generales.																									

Tabla 4. *Cronograma de actividades 2021- Semestre I*

ACTIVIDADES A DESARROLLAR	MESES-PRIMER SEMESTRE 2021																								
	Enero				Febrero				Marzo				Abril					Mayo				Junio			
	Semana				Semana				Semana				Semana					Semana				Semana			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4
Solicitar una revisión del asesor metodológico y temático a fin de que realicen las recomendaciones y/o sugerencias respectivas.																									
Realizar las correcciones respectivas, remitiendo nuevamente a los asesores a fin de recibir la completa aprobación por parte temática y metodológica.																									
Solicitar una revisión del asesor metodológico y temático a fin de que realicen las recomendaciones y/o sugerencias respectivas y avale la producción del producto de la investigación																									
Correcciones finales																									

7. Presupuesto

Tabla 5. Presupuesto proyecto de grado Titulado Principio de Unidad: Un mecanismo de defensa de los transportadores de carga por cuenta propia ante los requerimientos de la UGPP

Rubro	Cantidad	Descripción	Valor Unitario	Valor Total
Recursos Humanos				
Asesorías	8	Asesoría metodológica	\$100.000	\$800.000
Recursos Materiales				
Fotocopias	1500	Impresión del trabajo, fotocopias de artículos	\$150	\$75.000
Papel	1	Ritma de papel	\$18.000	\$18.000
Cd	5	Cd's	\$1.000	\$5.000
Recursos Técnicos				
Internet	3	Internet alta velocidad	\$50.000	\$150.000
Financiación	0	No aplica	\$0	\$0
SUBTOTAL				\$1.198.000
Imprevistos (10%)				\$119.800
TOTAL				\$1.317.800

8. Capítulo I: Disposiciones Regulatorias de la Materia

8.1. Del principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral

El principio de Unidad del Sistema General de Seguridad Social Integral tiene origen legislativo en la Ley 100 de 1993, expedida para crear y organizar sistemáticamente la Seguridad Social en Colombia, propuesta organizativa conlleva a que se dictara bajo el artículo 2, una serie de principios a los que estaría sujeta la Seguridad Social como servicio público esencial, destacándose el principio objeto de estudio, el cual tiene asiento normativo en el literal e, y se define como:

“la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social”

Al tenor de lo manifestado, la Unidad como mandato de optimización del Sistema de Seguridad Social sería considerada únicamente como directriz cuando la seguridad social sea un servicio público del carácter de esencial, esto es, en lo relacionado con todo el subsistema de salud y lo relativo a actividades vinculadas con el reconocimiento y pago de pensiones del subsistema pensional.

Como consecuencia de lo anterior, para el legislador fue tan claro y expreso el desarrollo de este principio que no ha considerado, hasta la presente, regular a fondo esta institución jurídica, por lo que normativamente las disposiciones regulatorias se limitan puntualmente a lo antes mencionado.

Al igual que lo ocurrido en sede legislativa, la jurisprudencia se ha limitado a la definición contenida en la Ley 100 de 1993, sin embargo, doctrinalmente Gerardo Arenas Monsalve afirma que en la normativa colombiana, la unidad del SGSSI está incorporada implícitamente en la Constitución Política de 1991 bajo el artículo 48, como quiera que “se señala que la seguridad

social es un derecho, organizado como un servicio público, el cual es prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado” (Arenas, 2014, p. 189) ; además, atribuye un soporte normativo explícito a la Ley 100 de 1993, artículo 6, que dispone dentro de los objetivos, la unificación normativa del sistema. (Arenas, 2014).

En aras a la pedagogía del presente capítulo, es pertinente traer a colación lo señalado por Arenas Monsalve, quien manifiesta que el principio de unidad representa la concertación de medios y esfuerzos para una acción común, cuestión que lo hace análogo al de principio de Coordinación, el cual ha sido divulgado a nivel de la doctrina iberoamericana. Así mismo, el profesor en cita distingue tres facetas del principio de unidad, las cuales son: “(i) la coordinación de regímenes generales y complementarios; (ii) la coordinación de programas de protección social; y (iii) la coordinación institucional y operativa de los sistemas tres facetas de la coordinación de los sistemas de seguridad social” (2014, p.188)

Académicamente se ha visto que el principio de unidad busca “que se eviten dispersiones, contradicciones e incoherencias, tanto en la regulación jurídica como en la organización administrativa, financiera y de control estatal” (Arenas,2014, p.189), por tanto, “la determinación de las prestaciones, los requisitos de acceso a las mismas y su contenido no pueden ser distintos dentro de un mismo Estado” (Buenaga, 2016, p. 420), pues ello implicaría cercenar el mencionado principio.

Si bien es cierto que la Seguridad Social es un servicio público⁴ y un derecho constitucional⁵, este reconocimiento general no ha sido óbice para la sujeción inmediata de todos los subsistemas al principio de unidad, puesto que su aplicación ha sido limitada normativamente en el artículo 2 de la ley 100 de 1993, dónde se señala que la articulación institucional, normativa y procedimental será exigible únicamente cuando la seguridad social sea un servicio público esencial⁶.

Por ello, la observancia e imperativo cumplimiento del principio en estudio fue restringido a los supuestos contenidos el artículo 4 de la ley en cita, quedando desprovisto por completo el subsistema de riesgos laborales de la sujeción taxativa que quiso imprimirle la Ley 100 de 1993.

De conformidad con lo expuesto, la Unidad como principio de la Seguridad Social será aplicable – *en sentido estricto*- únicamente en los supuestos que esta sea esencial, sin embargo, por el hecho de poseer un contenido prestacional su aplicación es general, de manera que la

⁴ Al respecto, la sentencia de constitucionalidad C-111-2006, ha concluido que “*la seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, pues está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, lo que exige el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, siendo además necesaria e indispensable para preservar la vigencia de algunos de los derechos fundamentales que sirven de soporte al Estado Social de Derecho*” (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁵ Recuérdese que la Corte Suprema de Justicia, bajo sentencia de agosto 18 de 1970 con M.P. Eustorgio Sarria, cuya jurisprudencia fue reiterada en las sentencias T-1000 de 2001 y C-623 de 2004, señalo que “*Los artículos 48, 49, 50, 53 y 365 de la Constitución Política reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional. Inicialmente se ha entendido que una actividad económica se convierte en servicio público, cuando se dirige “a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o de simples personas privadas*”

⁶ Jurisprudencialmente se ha decantado en la sentencia C-111-2006, que “*la ley (...) le ha conferido a la seguridad social la naturaleza de servicio público esencial, por lo que se debe garantizar su prestación de forma permanente y continua, a fin de lograr el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad (C.P. art. 56)*” M.P. Rodrigo Escobar Gil).

aplicación del principio no se limita a los supuestos que sea esencial, tal como lo señala los artículos 2 y 4 de la Ley 100 de 1993, como quiera que el artículo 48 de la Constitución Política impone la actuación coordinada y el artículo 6 de la Ley 100 establece la unificación normativa del Sistema, lo cual según el profesor Arenas Monsalve implicaría *per se* la permeabilidad en la aplicación del principio de Unidad a todos los subsistemas del SGSSI.

En consideración a la perspectiva de aplicación amplia o general, queda provisto que la UGPP y el fiscalizado pueden hacer uso de lo dispuesto por el principio de unidad, el cual representa una garantía al aportante.

Sin duda, materializar dicho principio en la determinación de obligaciones demanda remontarse a las aristas doctrinales que han desarrollado la manera en la que los principios pueden incorporarse en la práctica jurídica, destacando lo señalado por Óscar Buenaga Ceballos, quien señala que la función de los principios, independientemente si se tratan de los vinculados a la seguridad social, es doble: *“1) el razonamiento jurídico debe acudir a ellos para solventar un problema jurídico, cuando no se haya podido resolver acudiendo al resto de las normas jurídicas, bien por no disponer de norma aplicable, o bien porque han fallado los mecanismos de la analogía e integración de lagunas; funcionarían como norma o cláusula de cierre del Ordenamiento; y 2) función informadora del Ordenamiento: los principios operan directamente en cualquier aplicación de las normas”*(p. 237).

Aun cuando se espere un bagaje jurisprudencial amplio frente a las formas de aplicación de principios en la seguridad social, se encuentra que puntualmente el principio de unidad del SGSSI no ha sido objeto de debate en sede de las altas cortes, quizá ello obedezca a la simplicidad del concepto dispuesto en la norma, por ello, más que indagar sobre los debates doctrinales en torno a la estudio aplicativo general de un principio, este trabajo busca hacer uso de la función

informadora, mediante la cual la Unidad es concebida como “un mandato de optimización” o “pensamiento director” que orientan a la UGPP en la aplicación de la norma, cuando esta entidad administrativa entable procesos de determinación de obligaciones contra los transportadores de carga por cuenta propia, quienes cuentan con disposiciones normativas particulares en su sector económico.

8.2. De la Cotización y Afiliación al Sistema General de Seguridad Social Integral de los Transportadores de Carga por Cuenta Propia

8.2.1. Generalidades de la Afiliación y Cotización

Señalar las disposiciones regulatorias de la cotización al SGSSI de los transportadores de carga por cuenta propia, demanda conocer previamente nociones básicas del Sistema, así como su naturaleza jurídica, puesto que ello es clave para proponer una estrategia de defensa robusta que haga frente a los requerimientos de la UGPP.

En este orden de ideas, se estudiarán los postulados generales que ha establecido la ley, frente a los cuales la academia y la jurisprudencia se ha pronunciado ampliando e interpretando lo dicho por el legislador, esto con el fin de sentar un bagaje amplio frente al tema objeto de estudio.

En primer lugar, se tratará lo relativo a la afiliación al Sistema, en segundo lugar, lo concerniente a la cotización, para finalmente, hacer hincapié en las disposiciones y/o excepciones que el ordenamiento jurídico colombiano ha realizado a los transportadores de carga por cuenta propia.

8.2.1.1. De la Afiliación al SGSSI. Arenas Monsalve, define la afiliación al SGSSI como *“el vínculo que se establece entre la entidad administradora y el afiliado, que constituye la fuente de derechos y obligaciones en el sistema”*, así mismo, señala que esta institución tiene una naturaleza jurídica que se enmarca en *“un vínculo de carácter contractual, siempre que se entienda que su régimen legal no está determinado por la autonomía de las partes, sino que los efectos de afiliación y reglas aplicables son de carácter legal”* (2018, p.259).

Lo anterior, tiene particularidades según corresponda al subsistema pensional, de salud o riesgos laborales, por ello, su caracterización debe realizarse de manera individual, así:

8.2.1.1.1. Afiliación al Subsistema de Pensiones. El sistema pensional clasifica las afiliaciones en voluntarias y obligatorias para distinguir el grupo poblacional al que le es exigible la vinculación al SGSSI, y para quienes es facultativo, en este sentido, el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, señala que deben afiliarse obligatoriamente:

Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales (Art. 3, Ley 797-2003)

Por otro lado, los afiliados voluntarios están enlistados en numeral 2 del artículo 3 de la Ley 797 de 2003 y son:

Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley. Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

Ahora, si bien las disposiciones normativas contenidas en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, delimitan taxativamente quienes están obligados a afiliarse, se tiene por disposición legal, que en dicha vinculación goza de una selección de régimen⁷ pensional voluntaria y libre, al tenor del artículo 2 en el literal a y b de la Ley 797, así como la obligación de efectuar cotizaciones, y crear una serie de derechos para los afiliados.

Lo anterior, es plenamente aplicable a los transportadores de carga por cuenta propia, quienes al tenor de las disposiciones normativas contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano son afiliados obligatorios al subsistema de pensiones.

⁷ Entiéndase como la elección entre Prima Media con prestación definida o Ahorro Individual con Solidaridad, regímenes excluyentes entre sí.

8.2.1.1.2. Afiliación al Subsistema de Salud. El subsistema de salud está dividido en el régimen subsidiado y contributivo, distinción que es realizada con fundamento en la capacidad de pago del afiliado, la cual ha sido establecida como presunción legal en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, disposición normativa que establece que “i). *Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, ii). Quienes tengan certificados de ingresos y retenciones que reflejen el ingreso establecido para pertenecer al Régimen Contributivo, y ii). Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional*”, están obligados a afiliarse al régimen contributivo o incluso podrían ser afiliados oficiosamente.

Como consecuencia de lo anterior, me limitaré a lo concerniente al régimen contributivo como quiera que los transportadores de carga por cuenta propia son sujetos cobijados por la presunción legal de capacidad de pago, puesto que cumplen los requisitos de personas obligadas a declarar renta, además de ser contribuyentes del impuesto de industria y comercio en los lugares de origen de la carga, así como son sujetos de retenciones tributarias en los distintos manifiestos de carga.

Al margen de lo indicado, el régimen contributivo, se encuentra definido en el artículo 202 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 30 de la Ley 1607 de 2012, dónde se señala que es “ *un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y el empleador o la Nación, según el caso*”, en palabras del profesor Arenas Monsalve, estarían sujetos a este régimen los enlistados en el artículo 157, literal a, numeral 1 de la Ley 100 de 1993, entendidos como aquellas “personas vinculadas mediante

contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y los trabajadores independientes” (2018, p. 603).

La financiación de este régimen se da con los aportes del afiliado, cuestión que da derecho a un conjunto de prerrogativas en los servicios de salud, según lo indica el artículo 156 de la Ley 100 de 1993, el afiliado puede elegir libremente la Entidad Promotora de Salud a la que desee vincularse, por ello, los pagos respectivos se harán a la EPS correspondiente sin que ello implique que dichos recursos ingresen al haber patrimonial de la entidad, puesto que pertenecen al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema de Seguridad Social.

8.2.1.1.3. Afiliación al Subsistema de Riesgos Laborales. La afiliación al subsistema de riesgos laborales fue establecida primogénitamente en el Decreto 1295 de 1994, sustituido posteriormente por la Ley 1562 de 2012, en la que se enlista a los afiliados obligatorios y voluntarios, encontrándose bajo el artículo 2, literal a, que son de forzosa afiliación, los siguientes:

1). Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo, 2). los servidores públicos, 3). las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, 4). Los trabajadores asociados a Cooperativas y Pre-cooperativas de Trabajo Asociado, 5). Los jubilados o pensionados, que se reincorporen a la fuerza laboral, 6). Los estudiantes de todos los niveles académicos de instituciones educativas públicas o privadas que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, 7). Los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo, 8). Los miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen

fuentes de ingreso para la institución, y 9). los miembros activos del Subsistema Nacional de primera respuesta. (Ley 1562 de 2012, Artículo 2).

Adicionalmente, esta misma disposición normativa señala, bajo el literal b del artículo 2, que son afiliados voluntarios los trabajadores independientes, los informales, además de las madres comunitarias.

En razón a distinción realizada por la Ley 1562 de 2012, se tiene que los transportadores de carga por cuenta propia son afiliados voluntarios, de conformidad con el artículo 2- numeral b, como quiera que son personas cuyo trabajo es ejercido autónomamente, sin que medie la existencia de un contrato de prestación de servicios con la empresa despachadora de carga; ahora, si bien es cierto que este grupo de afiliados puede vincularse facultativamente, es menester traer a colación que el Decreto 3615 de 2005, modificado por el Decreto 2313 de 2006, el cual fue posteriormente compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector del Trabajo 1072 de 2015, dispone que es posible que los afiliados voluntarios se vinculen al Sistema de Seguridad Social Integral por intermedio de agremiaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad.

La reglamentación de la afiliación voluntaria de trabajadores independientes ha sido establecida puntualmente en el Decreto 1563 de 2016, en el cual se dispuso cuestiones como el periodo mínimo de vinculación, fijándolo a un mes, además señalo que la afiliación podría ser individual o mediante agremiaciones, así como que la administradora de riesgos sería elegida por el afiliado, quien debía pertenecer previamente al régimen contributivo de salud y ser cotizante al subsistema pensional.

En suma, la afiliación a los subsistemas de salud, pensión y riesgos laborales, en palabras del profesor Arenas Monsalve, representa “la fuente de los derechos en el sistema de seguridad social” (2018, p.743), los cuales a su vez generan la obligación de pagar las denominadas

cotizaciones, las cuales son “el mecanismo que permite la financiación del sistema y la vigencia de los derechos en el mismo” (Arenas, 2018, p.743). Así pues, hacer frente a un proceso de fiscalización demanda conocer las características del afiliado y los márgenes legales establecidos para las cotizaciones al SGSSI, a fin de saber que cuestiones son admisibles para el ordenamiento jurídico, los cuales serán en todo caso la herramienta que sustente una estrategia de defensa.

8.2.1.2. De la Cotización al SGSSI. La cotización al SGSSI en sentido general, representa una fuente de financiamiento a los beneficios de los subsistemas de pensión, salud y riesgos laborales, en palabras de Arenas Monsalve, “es el pago mensual que debe efectuarse a lo largo de la vida laboral, como un porcentaje de los ingresos respectivos” (2018, p.265).

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha delimitado la naturaleza de este tipo de cotizaciones como recursos tributarios de índole parafiscal, como quiera *“que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado y fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad”* (C- 1000- 2007).

Así pues, la cotización es un porcentaje sujeto a supuestos puntuales de los subsistemas que componen el SGSSI en Colombia, por esta razón, tratar este tema amerita pronunciarse individual, así:

8.2.1.2.1. Cotización en Pensiones. La Ley 100 de 1993, en su artículo 13, así como el artículo 2 de la Ley 797 la cual realizo adiciones al antes mencionado, enlisto una serie de “reglas generales” de las cotizaciones en materia pensional, dentro de las que se destacan, la imposibilidad de sustituir las semanas efectivamente cotizadas por requisitos distintos, la validez de toda cotización para el reconocimiento de pensiones, la duración de la obligación de cotización al subsistema, además de la diferencia de reglas en los pagos según se tratare de trabajadores dependientes o independientes.

Por disposición normativa, el artículo 1 del decreto 4982 de 2007, establece que a partir del 1° de enero de 2020, se tendría el 16% como porcentaje total de cotización al subsistema de pensiones, sin embargo, el pago de dicha proporción depende de la calidad de trabajador, esto es, si es dependiente o independiente.

Si se trata de un trabajador dependiente, el empleador cancelará al Fondo Pensional que hubiese elegido el empleado el 12%, mientras que el trabajador abonará por intermedio de su patrono lo correspondiente al 4%, estando facultado por la ley, este último, para descontar del salario el respectivo aporte del trabajador, según lo reseña el artículo 22 de la Ley 100; cuestión que es distinta en un independiente, quien paga directamente la cotización por el 16%⁸.

Los porcentajes aludidos son calculados de conformidad con el ingreso mensual del afiliado, el cual se toma como referencia para aplicar la proporción indicada por la Ley, ahora, en

⁸ Al respecto, la Ley 100 de 1993 en el artículo 20, señala como excepción a la cotización general, la situación de los afiliados con ingresos iguales o superior a 16 SMLMV, quienes tendrán un aporte adicional a su ingreso base de cotización (IBC)

razón a que el presente trabajo tiene como población objeto de estudio a los trabajadores independientes, conviene hacer la siguiente distinción:

Tabla 6. Ingreso Base de Cotización en trabajadores independientes

El IBC en trabajadores independientes			
Independientes por contrato de prestación de servicios ⁹	Independientes por cuenta propia	Independientes Rentistas de Capital	Independientes con contrato distinto a prestación de servicios profesionales

El IBC tiene en cuenta los ingresos percibidos en el mes, a dicho valor se le resta los costos y/o gastos de la actividad generadora de renta, el valor puede dar un resultado: contratos celebrados en el mes, suma que debe ser **A. MENOR AL SMLMV:** Supuesto dónde no se debe realizar multiplicada por el 40% aportes obligatorios, sin embargo, es posible cotizar (Mínimo). El resultado que voluntariamente para mantener cobertura. arroje es el valor sobre el que debe efectuar aportes a los **B. MAYOR AL SMLMV:** Supuesto dónde debo multiplicar subsistemas de salud, pensión esos ingresos por el 40% (mínimo). El resultado que arroje es el y riesgos laborales* valor sobre el que debe efectuar el aporte a salud, pensión y a riesgos laborales si opta por vincularse voluntariamente

**El numeral 5, literal a, del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, señala que se debe cotizar a ARL si el contrato del independiente por CPS tiene duración mayor a un (1) mes. Así mismo, cuando la actividad para la que fue contratado se encuentre en riesgo 4 o 5, el aporte lo debe efectuar el contratante.*

Fuente: Autora, 2020

⁹ Regulación normativa contenida en artículo 2 del Decreto 1273 de 2018.

La clasificación anterior disemina a los trabajadores independientes, por tanto, ahondaré en lo que respecta a los de cuenta propia, cuya actividad económica se circunscriba al transporte de carga, quienes se rigen por lo establecido en las distintas disposiciones sobre la materia, dentro de las que se destaca el artículo 19 de Ley 100, modificada por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, el cual señala que la cotización guardara correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, fijó un nuevo conjunto de disposiciones normativas referentes a la base de cotización de los trabajadores independientes, definiendo en el artículo 135, que:

Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. (Art. 135, Ley 1753 de 2015)

En ese sentido, se estableció que todo aquel con ingresos brutos que superaran el SMLMV cotizaría obligatoriamente con una base equivalente al 40% del valor mensual de los ingresos,

frente a los cuales serían deducibles las expensas o gastos que cumplieran con los criterios de necesidad, proporcionalidad y causalidad tributaria.

Al tenor del artículo 135 de la Ley 1753, el ingreso base de cotización podría ser tomado, por un lado, de conformidad con el sistema de presunción de ingresos, caso en el cual el Gobierno Nacional determinaría la suma monetaria presunta que el contribuyente percibiría de su actividad generadora de renta; o, por otro lado, siguiendo lo revelado en sus balances contables, siempre y cuando contaran con los soportes documentales que avalan la deducción de costos.

Lo anterior, fue derogado por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 -“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el que fue establecido bajo el artículo 244, que todo trabajador independiente cotizaría de conformidad con el ingreso neto, señalando al tenor literal, lo siguiente:

ARTÍCULO 244. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. <Artículo INEXEQUIBLE. Fallo diferido hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes¹⁰> *Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad*

¹⁰ Frente a la inexequibilidad, téngase en consideración que la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 068 de 19 de febrero de 2020, con ponencia de la Magistrada Diana Fajardo Rivera, se pronunció concluyendo que el artículo 244 vulnera el principio de unidad de materia, puesto que no existe conexión directa del ingreso base de cotización con los planes, metas o estrategias previstas en el Plan de Desarrollo, no obstante, la corporación suspende los efectos a fin de no quebrantar derechos y principios de orden constitucional de los trabajadores independientes.

Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia. (Ley 1955 de 2019)

Dicha disposición normativa introdujo un cambio significativo para el cálculo del ingreso base en los independientes, pues como fue anunciado anteriormente, la cotización tendría un valor neto, lo cual quiere decir que la base correspondería al ingreso bruto menos las devoluciones, cancelaciones y rebajas, al tenor de lo expuesto por el artículo 99 del Estatuto Tributario Nacional.

Ahora bien, lo mencionado hasta la presente obedece a una cotización obligatoria, que cuenta con límites legalmente establecidos por el artículo 3 del Decreto 510 de 2003, bajo el que se establece la imposibilidad de que la base de cotización sea inferior a 1 SMLMV, así como la inviabilidad de exceder los 25 SMLMV.

Aunando, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, contempla la incorporación de un esquema¹¹ de presunción¹² de costos a favor de los trabajadores independientes por cuenta propia, así como para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, el cual se estipulo fuera determinado por la UGPP e incorporado potestativamente por el cotizante a la hora de establecer el ingreso base de cotización.

El sector transporte fue uno de los abanderados en dicho tema, como quiera la UGPP se pronunció por medio de la resolución 1400¹³ del 26 de agosto de 2019, a fin de adoptar dicho esquema para trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera, anunciado que se regiría dependiendo si el

¹¹ Según el Decreto 1377 DE 2020, el esquema de presunción de costos podrá aplicarse “en el requerimiento para declarar y/o corregir, la liquidación oficial, la resolución que decide el recurso de reconsideración, los actos administrativos que resuelven la revocatoria directa de oficio, a petición de parte, y en la oferta de revocatoria ante las autoridades contencioso administrativas. (Artículo 2.12.2.1)

¹² La Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales define el Esquema de Presunción de Costos y Gastos como “una herramienta que permite deducir de los ingresos totales un porcentaje fijo asociado con la actividad económica que desarrolla el trabajador independiente, para determinar de forma ágil y práctica los ingresos netos sobre los cuales debe realizar sus aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, facilitando el cálculo de los costos en que incurren los trabajadores en el desarrollo de su actividad económica sin necesidad de presentar soportes o documentos” (UGPP, sf)

¹³ Recuérdese que 12 de febrero de 2020, la UGPP profirió la resolución No. 209, en la cual adopta el esquema de presunción de costos, dicha normativa señala la actividad económica de transporte y almacenamiento, excluyéndose el transporte de carga por carretera, y asignado el 66,5% como costos reconocidos.

independiente tuviere empleados vinculados por contrato de trabajo o no, de acuerdo con los siguientes:

Tabla 7. *Esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera*

Rango de ingresos brutos- Anuales en SMLMV	Mensualización del Ingreso Anual en SMLMV	% Costos reconocidos
Hasta 485	Hasta 40	67,6%
Más de 485 y hasta 970	Más de 40 y hasta 81	71,1%
Más de 970 y hasta 1455	Más de 81 y hasta 121	72,2%
Más de 1455 y 1940	Más de 121 y hasta 162	72,8%
Más de 1940 y hasta 2425	Más 162 y hasta 202	73,1%
Más de 2425	Más de 202	73,4%

Fuente: Art. 2, resolución 1400 de 2019

Según la resolución en comento, la anterior tabla aplicará en el supuesto dónde no cuente con empleados o no acredite el pago de los aportes a seguridad social de sus trabajadores con ocupación conductor que se hallen vinculados laboralmente, caso en el cual el independiente se ubicará en la escala de ingresos mensuales y podrá deducir los costos allí reconocidos. Sin embargo, cuando el independiente cuente con la calidad de empleador, podrá al tenor del Inc. 2 del artículo 3 de la resolución 1400, ubicarse “en el rango de ingresos mensuales y sobre la misma fila buscará la columna de número de conductores respecto de los cuales acredita, en el respectivo mes, el pago de los aportes a seguridad social y deducirá el porcentaje de los costos allí reconocidos”, así:

Tabla 8 Esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera que acrediten ser empleadores

Rango de Ingresos Brutos Anuales en SMLMV	Mensualización del Ingreso Anual en SMLMV	Presunción de conductores requeridos	Número de conductores con pago de aportes al SGSSI por el propietario del vehículo en calidad de empleador					
			1	2	3	4	5	6
Hasta 485	Hasta 40	1	83,6					
Más de 485 y hasta 970	Más de 40 y hasta 81	2	75,6	82,2				
Más de 970 y hasta 1455	Más de 81 y hasta 121	3	75,2	77,3	82,2			
Más de 1455 y 1940	Más de 121 y hasta 162	4	75,1	76,6	78,6	82,2		
Más de 1940 y hasta 2425	Más 162 y hasta 202	5	74,9	76,2	77,7	79,3	82,2	
Más de 2425	Más de 202	6 y más	74,9	75,9	77,2	78,5	79,8	82,2

Fuente: Art. 3, resolución 1400 de 2019

Tal como fue mencionado, es el trabajador independiente quien decide acogerse al esquema presuntivo o cotizar conforme a sus balances contables, ya que el artículo 4 de la resolución 1400 de 2019, permite como excepción, “establecer costos diferentes (a los señalados por la UGPP), siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deberán cumplir con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos”, guardado consonancia con los valores señalados en la declaración del Impuesto de Renta.

En síntesis, el trabajador independiente por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte automotor de carga por carretera, calculara su ingreso base de cotización (en adelante IBC) tomando los ingresos netos¹⁴ y restando los costos derivados de la actividad generadora de renta, acogiendo al esquema de presunción de costos o a lo reportado en los balances contables, si el resultado del cálculo es inferior a un (1) SMMLV no debería en sentido estricto realizar aportes al SGSSI como quiera que la cotización sería voluntaria al no haber obtenido ingreso alguno de la actividad económica; caso contrario ocurre en el supuesto que el resultado del cálculo fuere mayor a un (1) SMMLV, dando lugar a multiplicar dicho ingreso por el 40%, resultado que corresponde al IBC sobre el que se debe aportar al subsistema pensional.

8.2.1.2.2. Cotización en Salud. La cuantía de la cotización al subsistema de salud fue señalada primogénitamente por el artículo 204 de la Ley 100, no obstante, fue modificada por la Ley 1122 de 2007 con el artículo 10, bajo el cual se fijó al 12,5% del ingreso base para los dependientes e independientes. Dicho porcentaje, tiene una excepción para los pensionados quienes conservan el 12% del ingreso de la mesada pensional, al tenor del artículo 1 de la Ley 1250 de 2008.

Por otro lado, el ingreso base para calcular los porcentajes aludidos difiere si se trata de asalariados e independientes, respecto de estos últimos es menester traer a colación que por disposición del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el IBC en salud tiene los mismos criterios

¹⁴ Recuérdese que antes del 25 de mayo de 2019, por disposición del artículo 135 de la Ley 1753, el cálculo del IBC de los independientes por cuenta propia, incluyendo a los rentistas de capital o con contrato diferente a prestación de servicios personales, se realizaba tomando los ingresos brutos o totales.

que en el subsistema pensional, como quiera la norma en cita lo estableció de manera general al SGSSI. Análogamente, en salud la base de cotización tiene los topes máximos y mínimos descritos en el acápite de pensiones, tal como lo dispone el artículo 3 del Decreto 510 de 2003.

8.2.1.2.3. Cotización en Riesgos Laborales. *Según Arenas Monsalve: la cotización del Sistema de riesgos laborales se caracteriza por tener un monto variable en vez de un monto o porcentaje fijo como sucede en los sistemas de pensiones y salud. Esto ocurre porque el sistema toma en cuenta que hay actividades con mayor grado de accidental y enfermedad de origen laboral que otras, de modo que es razonable que la cotización al sistema tome en cuenta esa variedad de situaciones y asigne porcentajes de cotización diferentes en función de esas variables. (2018, p.756).*

Por lo mencionado, el monto de cotización está sujeto a las clases de riesgo de la actividad empresarial, de conformidad al Decreto 1607 de 2002, el cual enlista las actividades económicas y se les atribuye una clase de riesgo, bien sea mínimo, bajo, medio, alto o máximo, además, dicha relación porcentual es divulgada por el Decreto 1563 de 2016, así como por el anexo segundo de DUR 1072 de 2015.

En dicha, asignación normativa del riesgo, el transporte de carga por carretera se ubica en la clase 4, y los porcentajes de cotización son los siguientes, según el Decreto Único Reglamentario del sector del trabajo:

Tabla 9. *Porcentajes de cotización al sub-sistema de riesgos laborales para la actividad económica de transporte de carga por cuenta propia.*

Clase de Riesgo	Valor mínimo (%)	Valor inicial (%)	Valor máximo (%)
IV	1,74	4,35	6,96

Fuente: Arenas Monsalve, 2018, p. 758

Así pues, “la determinación de los grados de riesgo se establece por el valor inicial, pero puede modificarse por la ARL según las condiciones reales del empleador en materia de riesgos laborales, atendiendo a la accidentalidad real y a los logros en salud ocupacional” (Arenas, 2018, p.759), el citado porcentaje se aplica al tenor del IBC dispuesto en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con iguales criterios del subsistema de salud y pensiones.

8.2.2. Particularidades de la Afiliación y Cotización

En lo que respecta al transporte público, la Ley 336 de 1996 “*Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*” cuyo objetivo era propender por la unificar los principios y criterios para la regulación del transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación en el territorio nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan; se estableció al tenor literal lo siguiente:

(...) Artículo 34: Las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según los prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto es este artículo acarreará las sanciones correspondientes. (...)

Artículo 36: Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo (...)

Ahora, es mester traer a colación que el artículo 36 de la ley en cita, fue estudiado en sede de constitucionalidad bajo la sentencia C-579 del 11 de noviembre de 1999, dónde la honorable Corte Constitucional declaro su exequibilidad y concluyo que dicha disposición normativa, además de los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley 336 de 1996, son normas que:

Persiguen tanto garantizarles a los conductores de los equipos de transporte condiciones dignas de trabajo y el pago de sus acreencias laborales, como regular las relaciones entre los distintos sujetos intervinientes en esa actividad, con el fin de que se ajusten a criterios de equidad. Por eso es que se establece que los conductores deben ser contratados directamente por las empresas, que éstas responden solidariamente con los dueños de los equipos ante aquéllos y que el Gobierno debe expedir las normas necesarias para crear relaciones equitativas entre los distintos participantes en la actividad del servicio público del transporte” (Sentencia C- 579 de 1999)

Aun cuando el fin del presente capitulo es recopilar las disposiciones normativas del tema objeto de estudio, académicamente resulta relevante hacer hincapié en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, por ello, la sentencia No. 11001-03-25-000-2012-00444-00 de 2018 del Consejo de Estado reviste gran importancia, como quiera que es en dicha providencia donde esta honorable corporación concluye la obligatoriedad de la relación laboral entre la empresa de servicios de transporte y los conductores, señalando lo siguiente:

Se tiene que, por disposición legal, entre la empresa de servicio de transporte y los conductores debe existir una relación laboral, por lo que esta situación permite colegir

que la empresa operadora actúa como empleador, lo que significa que, tiene a su cargo todas las obligaciones que la ley laboral le impone al patrono, incluyendo la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social (salud, pensiones y riesgos profesionales). De esta forma, se concluye que las empresas de transporte público deben contratar laboralmente a sus conductores y en virtud de ello, dichas empresas deben asumir el pago no solamente de los salarios y prestaciones que la relación laboral origine, sino que también debe asumir el pago del porcentaje que le corresponde frente a los aportes obligatorios a la seguridad social integral de sus trabajadores y los aportes parafiscales.

Cabe mencionar que la relación laboral con el conductor debe darse entre este y la empresa operadora de transporte y no entre el conductor y el propietario del vehículo. En este caso, si el conductor presta sus servicios en varias empresas, con cada una de ellas deberá estar vinculado laboralmente y cada empleador deberá girar los aportes a la seguridad social, teniendo en cuenta que en materia de riesgos profesionales la afiliación debe producirse por cada relación laboral. (Sentencia 11001-03-25-000-2012-00444-00 de 2018)

Así pues, normativa y jurisprudencialmente se interpretó que los trabajadores independientes por cuenta propia que se dedicaran al transporte en vehículo de servicio público, tenían un necesario vínculo con la empresa a la que estuviera adscrito el automotor, o con aquella que suministrara carga que fuera transportada por aquellos trabajadores.

En síntesis, el marco normativo de cotización y afiliación al SGSSI está delimitado, así:

Tabla 10 Marco normativo de la seguridad social de los trabajadores independientes por cuenta propia con ocupación 4923 CIUU

Marco Normativo de la SGSSI						
AFILIACIÓN	Trabajadores independientes por cuenta propia			Trabajadores independientes por cuenta propia con ocupación 4923 CIUU****		
	Régimen de Salud	Régimen de Pensiones	Régimen de Riesgos laborales	Régimen de Salud	Régimen de Pensiones	Régimen de Riesgos laborales
	Afiliación obligatoria al régimen contributivo - Presunción legal de capacidad de pago: Independientes (Art. 157 y 202, Ley 100 de 1993, Art. 33, Ley 1438 de 2011)			Afiliación obligatoria al régimen contributivo - Dependientes de empresa de Transporte- (Art. 157 y 202, Ley 100 de 1993, Art. 33, Ley 1438 de 2011) ***		
		Afiliación Voluntaria de manera individual o por intermedio de asociaciones o agremiaciones mutuales (Art. 2 N. b, Ley 1562 de 2012)			Afiliación obligatoria con selección libre y voluntaria de régimen (Art. 15, Ley 100 de 1993, Modi. Art. 3, Ley 797 de 2003) ****	Obligatoria por empresa de transporte o por intermedio de asociaciones o agremiaciones mutuales (Art. 2 N. b, Ley 1562 de 2012) ****

Marco Normativo de la SGSSI						
COTIZACIÓN	Contribución: 12, 5% (Art. 204 Ley 100 de 1993, mod. art. 10 Ley 1122 de 2007)	Contribución: 16% (Art. 22 Ley 100 de 1993)	Contribución: 4,35% (Decreto 1607 de 2002)	Contribución: 8, 5% empresa de transporte y 4% trabajador (Art. 204 Ley 100 de 1993, mod. art. 10 Ley 1122 de 2007)	Contribución: 12% empresa de transporte y 4% trabajador (Art. 22 Ley 100 de 1993)	Contribución: 4,35% empresa de transporte (Decreto 1607 de 2002)
	Ingreso Base de Cotización: 40% del valor mensual de sus ingresos - deducciones de costos y gastos de la actividad generadora de renta o esquema de presunción de costos y gastos**	Ingreso Base de Cotización: 40% del valor mensual de sus ingresos - deducciones de costos y gastos de la actividad generadora de renta o esquema de presunción de costos y gastos**	Ingreso Base de Cotización: 40% del valor mensual de sus ingresos - deducciones de costos y gastos de la actividad generadora de renta o esquema de presunción de costos y gastos**	Ingreso Base de Cotización: Ingreso mensual del transportador-Salario percibido	Ingreso Base de Cotización: Ingreso mensual del transportador-Salario percibido	Ingreso Base de Cotización: Ingreso mensual del transportador-Salario percibido

*El IBC de los independientes dispuesto en el art. 135 de la Ley 100 de 1993 se calculaba conforme al ingreso bruto, dicha disposición fue derogada por el art. 244 de la Ley 1955 de 2019 que dispone se calcula conforme al ingreso neto, sin embargo, dicho artículo fue declarado inexecutable con fallo diferido a dos legislaturas por la sentencia C-068 de 2020.

**Esquema de presunción de costos y gastos del transporte de carga está contenido en la resolución 1400 de 2019, expedida por la UGPP.

***La ley 105 de 1993 y 1336 de 1996 dispone que los transportadores de carga por cuenta propia se afiliaran como dependientes. (artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley 336 de 1996)

Fuente: Autora, 2020

De conformidad con lo expuesto, se encuentra que los trabajadores por cuenta propia cuya ocupación sea la 4923 CIUU, presentan particularidades normativas en su vinculación al SGSSI, debido a que el estatuto del ramo, así como la jurisprudencia de las altas cortes, concluyen la imperiosa existencia de una relación laboral entre el transportador y la empresa proveedora de carga.

Por consiguiente, la interpretación legal y jurisprudencial que se le ha dado al tema, ha conllevado a que las entidades administradoras de los regímenes que componen el Sistema de Seguridad Social ajusten sus políticas a las pautas impuestas por el legislador, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, quienes concluyeron que la afiliación de los transportadores de carga por cuenta propia debía surtirse como la de un trabajador dependiente, en virtud de la relación laboral que se desentrañaba de la norma.

Disposiciones y pronunciamientos como los comentados en este capítulo, fueron el sustento de los Manuales de Políticas, extractos que divulgan las pautas de afiliación y cotización, las cuales son de forzosa aceptación por parte de todo aquel que busque vincularse al SGSSI, como quiera que los requisitos señalados por las Administradoras de Riesgos Labores, los Fondos de Pensiones y las EPS se limitaban a lo expuesto normativamente y reconocido en sede judicial.

Al margen de lo dicho, aquellos ciudadanos que ejercían la actividad económica 4923, no tenían para el año 2016, otra alternativa que afiliarse y cotizar conforme lo disponían los Manuales en comento, aun cuando estos no contaran con vinculación laboral a una empresa de transporte, cooperativa o cualquier otra asociación mutual, puesto que su ejercicio comercial era autónomo y sus ingresos lejos de ser los correspondientes a un asalariado tenían naturaleza independiente, por lo que así eran reportados tributariamente.

No obstante, en virtud del principio de unidad del SGSSI y la coordinación Estatal en materia de Seguridad Social, se esperaría que la entidad que fiscaliza los aportes actué bajo la misma línea que lo hicieron los demás actores del Sistema, esto es, exigiendo la afiliación y cotización en calidad de dependiente, en atención a la confianza legítima que tiene el administrado. Sin embargo, la UGPP ha fiscalizado a los transportadores de carga por cuenta propia sin consideración de las particularidades legales que ostenta su actividad económica, de manera que a continuación estudiare los criterios que emplea la entidad administrativa en el marco del proceso de determinación de obligaciones.

9. Capítulo II: Criterios De Fiscalización

Después efectuar una integración normativa nacional que comprende las disposiciones legales que tratan la afiliación y cotización de los trabajadores independientes al SGSSI, haciendo hincapié en el sector transporte, particularmente en lo que atañe a los transportadores por cuenta propia; se procede a revisar los criterios¹⁵ que tiene la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales para fiscalizar a los mencionados, haciendo un examen de algunos requerimientos de información, declaración y/o corrección, así como lo señalado en la parte considerativa de las liquidaciones oficiales.

¹⁵ Según la subsección A, adscrita a sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, las facultades de la UGPP establecidas en el acuerdo 1035 de 2015 son operativas y no reglamentarias, como quiera que en dicho documento la Unidad se abrogo competencias del presidente, quien es según la Ley 1393 de 2010, el facultado para reglamentar dicho procedimiento y actuación. (Rad. 11001-03-25-000-2016-00724-00 [3235-2016], 2020, C.P. Gabriel Valbuena Hernández)

9.1. Proceso de Determinación de Obligaciones

De conformidad con lo expuesto, revisar los criterios de fiscalización demanda contextualizar la naturaleza y estructuración del Proceso de Determinación, destacando en primer lugar que se trata de una intervención administrativa adelantada por la UGPP, la cual es desarrollada con el fin de “determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social” (UGPP, 2020), lo anterior, se compone de tres etapas, las cuales son fiscalización, liquidación y recurso de reconsideración, encontrando en cada una de ellas particularidades que requieren ser explicadas.

Este proceso cuenta con desarrollo normativo en la Ley 1607 de 2012, modificada por la Ley 1739 de 2014, así como en la Ley 1819 de 2016 y Ley 1943 de 2018, al igual que relación directa con lo señalado en el Libro V, particularmente en los títulos I, IV, V, VI del Estatuto Tributario Colombiano.

Por ello, se explicará las fases principales y derivadas del trámite procesal adelantado por la Unidad Administrativa, puntualizando en los componentes que cada una de ellas ostenta.

9.1.1. Fase de Fiscalización

La etapa de fiscalización es aquella en la que se profiere el requerimiento de información y el de declarar y/o corregir, entendidos como la fase primaria del proceso, cuyo estudio es clave para comprender los criterios que emplea la UGPP.

Ahora, si bien con la fiscalización se da inicio al proceso, ello no quiere decir que antes no exista una etapa preliminar, pues la Unidad antes de iniciar cualquier acción “busca obtener el pago voluntario de las obligaciones en materia de parafiscales”, invitando al deudor mediante “llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos y/o oficios” a que se normalice bajo

la acción persuasiva, en un lapso no mayor a 5 años, estipulado en los artículos 14 y 314 de la Ley 1819 de 2016 como tiempo de aplicación de la prescripción o vencimiento de la acción de cobro, término que será contado bajo los lineamientos del artículo 817 del Estatuto Tributario, o bien sea, a partir de la fecha de ejecutoria del Requerimiento de Información, el cual se explicará a continuación.

9.1.1.1. Requerimiento de Información. Es el acto administrativo donde la Unidad solicita al aportante la información¹⁶ pertinente a efectos de verificar el pago correcto y oportuno de sus aportes al SGSSI, exigiendo para el caso de los independientes, una completa relación de los ingresos percibidos, así como los costos y gastos deducibles de la actividad generadora de renta, siendo obligatorio allegar información contable que respalde lo señalado, tal como, los balances de prueba, además de los auxiliares de las cuentas donde se contabilice los costos operativos, información que luego de ser relacionada será comparada con las fuentes de información a las que la entidad tiene acceso.

Según el artículo 2 de la resolución 922 del 2018, los sujetos requeridos en calidad de independientes deben reportar lo siguiente:

- Reporte de nómina detallada por trabajador activo o retirado y sus correspondientes novedades, al margen de las especificaciones descritas en el numeral 2.1 del artículo 2 de la resolución en comento.
- Balances de prueba, documentos que deben entregarse con archivo plano con las especificaciones y estructura que demanda la entidad en el numeral 2.2 del artículo 2.

¹⁶ Frente al tema, la UGPP expidió la resolución N. 0922 del 6 de Julio de 2018 dónde fija el contenido y características técnicas que debe cumplir la respuesta al requerimiento de información.

- Auxiliares contables del pasivo, activo, costos y gastos los cuales deben presentarse al máximo nivel de detalle.

Dicha información, es cruzada con lo reportado por el contribuyente en exógena¹⁷ y debe ser presentada a través de sede electrónica de la UGPP, en un plazo que no podrá ser inferior a quince (15) días ni mayor a (3) tres meses, los cuales no serán prorrogables por disposición del artículo 5 de la resolución 0922 de 2018, plazo que de haber sido obviado por el aportante será sancionado conforme al artículo 179 de la ley 1607 de 2012 modificado por el artículo 314 de la ley 1819 de 2016.

Así pues, esta etapa procesal se da inicio con el envío del mencionado acto administrativo que contiene el requerimiento de información (en adelante RQI), cuyo “insumo principal es la declaración de renta, en cruce con la información recaudada por las PILA” (Quimbay, 2020, p.63), y comunicado “bien sea a través de medios electrónicos o mediante correo físico certificado a las direcciones registradas en bases de datos de la DIAN” (Quimbay, 2020, p.61).

Luego de validar la información que el contribuyente remitió, la Subdirección de Determinación de Obligaciones, analiza los documentos allegados y profiere un concepto dentro del mes siguiente, el cual se refleja en el acto administrativo que se explicara en el acápite siguiente

¹⁷ Según Diego Hernán Quimbay, “la DIAN define la información exógena como: “El conjunto de datos que las personas Naturales y Jurídicas deben presentar periódicamente a la DIAN según Resolución expedida por el Director General, sobre las operaciones con sus clientes o usuarios” (2020, p.63, n. 13)

9.1.1.2. Requerimiento para Declarar y/o Corregir. En el segundo, se encuentra la declaración y/o corrección, considerada como el acto administrativo mediante el cual la UGPP “propone al aportante que Declare y/o Corrija, la autoliquidación y pago de los aportes al Sistema¹⁸ por haber incurrido en conductas de omisión, inexactitud o mora” (UGPP,2020,p.6), este señalamiento jurídico está condicionado según el supuesto factico; en el caso de la omisión, la propuesta se da por haber incumplido la obligación de “afiliar o afiliarse o reportar novedad de ingreso a alguno o algunos de los subsistemas, y no haber declarado ni pagado los aportes”, cuando se trata de mora, la Unidad refiere que se debe al “incumplimiento que se genera cuando existiendo afiliación no se realiza el pago de los aportes en los plazos establecidos en la ley”, y se considera inexacto “cuando el aportante declara y paga un menor valor al que legalmente estaba obligado según la ley” (UGPP,2020,p.7).

Dichos conceptos fueron definidos en el Decreto 3033 de 2013, el cual fue compilado en el Decreto 1068 de 2015¹⁹, encontrándose al tenor literal que la conducta de omisión tiene dos vertientes, mientras que la inexactitud y mora un significado univoco, así:

¹⁸ Al respecto debe entenderse, según la UGPP, que cuando se habla de requerimientos en calidad de Empleadores, se demanda lo relativo a las contribuciones al Sistema de la Protección Social [Salud, Pensiones, ARL, CCF, SENA e ICBF], mientras que cuando se trate de fiscalización a Independientes se examina lo propio a las contribuciones al Sistema de Seguridad Social Integral [Salud, Pensiones y ARL], frente al tema, téngase en consideración que el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, el cual adicionó el artículo 114-1 al Estatuto Tributario, señalo como exonerados de los aportes parafiscales a favor del SENA e ICBF, a: i). las sociedades y personas jurídicas que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta, frente a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) SMLMV; ii). las personas naturales empleadoras por empleados que devenguen menos de (10) SMLMV, salvo que empleen menos de dos (2) trabajadores; iii). Consorcios, UT y patrimonios autónomos en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados de parafiscales y aportes al subsistema de salud; y iv). Empleadores de trabajadores que devenguen menos de (10) SMLMV.

3. *Omisión en la afiliación: Es el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social y como consecuencia de ello, no haber declarado ni pagado las respectivas contribuciones parafiscales, cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes.*

4. *Omisión en la vinculación: Es el no reporte de la novedad de ingreso a una administradora del Sistema de la Protección Social cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes y como consecuencia de ello no se efectúa el pago de los aportes a su cargo a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social.*

5. *Inexactitud: Es cuando se presenta un menor valor declarado y pagado en la autoliquidación de aportes frente a los aportes que efectivamente el aportante estaba obligado a declarar y pagar, según lo ordenado por la ley.*

6. *Mora: Es el incumplimiento que se genera cuando existiendo afiliación no se genera la autoliquidación acompañada del respectivo pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en los plazos establecidos en las disposiciones legales vigentes” (Art. 1, Decreto 3033,2013)*

Al margen de lo hasta ahora expuesto, se tiene que el requerimiento de declaración y/o corrección representa la oportunidad para que el aportante acepte lo alegado por la UGPP, pagando los aportes liquidados más los intereses, así como el monto de las sanciones propuestas a órdenes del Tesoro Nacional, o por el contrario, opte por formular de manera escrita las objeciones a la proposición de la Unidad, allegando las pruebas que fundamenten la inconformidad y desvirtúen

¹⁹ Recuérdese que el Decreto 1377 de 2020 realizó modificaciones frente a la norma en cita.

las o la conducta propuesta, dentro de los tres (3)²⁰ meses siguientes a la notificación, según lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 1739 de 2015.

El acto administrativo en referencia contiene, en primer lugar, un recuento procesal de la actuación, acto seguido enlista el marco normativo que sustenta el proceso, para luego realizar una verificación la cual es tendiente a establecer si se cumplió con la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago bajo los términos que la ley dispone, posteriormente, emite conclusiones que revelan el resultado de la fiscalización, para finalmente presentar una propuesta al aportante, la cual está acompañada de un anexo detallado dónde indica que costos y/o gastos de la actividad generadora de renta, que se hubiesen presentado por el fiscalizado, han sido aceptados o rechazados.

En suma, se hará hincapie en los criterios que la Unidad señala en el acapite de verificación de la información, como quiera que en este segundo capítulo se revisaran los aspectos tenidos en consideración al momento de entablar un proceso de determinación de obligaciones, por ello, es pertinente revisar y estudiar de manera particular los siguientes criterios:

²⁰ Frente al particular, la UGPP señala que “al vencimiento del plazo para responder el requerimiento para declarar y/o corregir valorará la información que repose en el expediente y con ella proferirá la liquidación oficial; en ese sentido si no hay pruebas que desvirtúen las conductas propuestas se confirmará el valor de los ajustes y las sanciones incrementarán de acuerdo a los porcentajes establecidos en la ley”(UGPP, sf, 15), siendo estos últimos establecidos en el Artículo 179 Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 Ley 1819 de 2016.

9.1.1.2.1 Primer criterio: Cumplimiento de la Obligación de Afiliarse y Realización de Aportes al SGSSI. La afiliación al SGSSI está condicionada a las pautas normativas señaladas en el capítulo primero, además de los requisitos y/o tramites que las distintas entidades administradoras señalen en sus Manuales de Políticas de Afiliación, los cuales se presumen tiene consonancia con las disposiciones legales.

En este sentido, decantado esta que la obligación de afiliarse, así como realizar los respectivos aportes, se materializa de conformidad a las disposiciones vigentes, guardando consonancia con la calidad en la que se aporta a los sub-sistema de salud, pensión y riesgos laborales.

Así pues, en cumplimiento a este primer criterio, la Unidad consulta “las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías- ASOFONDOS-, el Registro Único de Afiliados (RUAF), y la del sistema de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para establecer si el aportante: i). se encuentra afiliado a una Entidad Promotora de Salud en calidad exigida, ii). se encuentra afiliado a alguno de los regímenes del Sistema General de Pensiones; y iii). El estado de las afiliaciones” (UGPP, 2019, pp.2-3).

Después de lo dicho, la subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP realiza un parangón entre lo requerido legalmente y lo encontrado en las mencionadas bases de consulta, sin embargo, en dicho estudio omite considerar las particularidades de afiliación y aporte, que se han establecido para aquellos que desarrollen la actividad económica 4923 del CIUU, cuya ejecución está sujeta a las disposiciones contenidas en el Estatuto Nacional de Transporte, además, de las directrices que emita la cartera ministerial del ramo.

9.1.1.2.2 Segundo Criterio: Ingresos Percibidos. La Unidad en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones revisa los ingresos del aportante, de conformidad con la información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN, concretamente en lo señalado en la Declaración de Renta presentada para el periodo objeto de fiscalización, la cual es tomada como base para revisar la calidad en la que se debería contribuir al SGSSI, bien sea en condición de independiente o dependiente.

Asimismo, el formulario renta de la DIAN²¹, representa el soporte para concluir cuando existe capacidad de pago, ergo, en que situaciones se cumplen los presupuestos legales para ser cotizante del régimen contributivo. En este sentido, el impuesto a la renta declarado bajo los formularios 110 y 210, según corresponda, es el que condiciona la calidad en la que la UGPP requerirá la afiliación al Sistema de Seguridad Social.

Dicha información reportada a la DIAN, es originada en razón a las disposiciones legales que regulan el impuesto de renta, el cual “es un tributo nacional directo (porque quien debe cancelar el monto del impuesto es quien responde por su pago ante el Estado), de período (normalmente es un (1) año, pero puede comprender lapsos menores en algunos casos específicos) y obligatorio para la persona natural, o persona jurídica o asimilada” (SDDE & CCB, 2013, p. 6);

²¹ Frente al particular, téngase en consideración que en la Declaración de Renta se utilizan dos tipos de formularios, por un lado, el denominado “formulario 110”, en el que se presenta la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio para personas jurídicas y asimiladas, personas naturales y asimiladas obligadas a llevar contabilidad, esto es, los comerciantes según el artículo 19 del Código de Comercio. Por otro lado, se encuentra el “formulario 210” en el que presentan declaración de renta y complementarios, las personas naturales y asimiladas no obligadas a llevar contabilidad.

este impuesto categoriza a las personas en contribuyentes²², no contribuyentes²³, declarantes²⁴ y no declarantes²⁵.

De conformidad con la clasificación anterior, se tiene que los transportadores de carga por cuenta propia son contribuyentes obligados a declarar renta bajo el formulario 210²⁶ de la DIAN, por lo cual deben distinguir el origen de sus recursos, es decir, si corresponden a rentas de trabajo,

22 Entiéndase por contribuyente del impuesto de renta a “todas las personas naturales y jurídicas que tengan residencia en Colombia, son contribuyentes del impuesto de renta y de ganancias ocasionales, y en consecuencia los pagos están sujetos a retención en la fuente”, en suma, ser contribuyente representa la regla general del tributo. (SDDE & CCB, 2013, p.7). Los anteriores están señalados en los artículos 7 y subsiguientes del Estatuto Tributario.

23 Considérese como no contribuyentes del impuesto de renta a “aquellos señalados expresamente por la ley bajo esta calidad”, (SDDE & CCB, 2013, p.7) sujetos a los que no se les practica retención en la fuente, la cual para el transporte de carga por carretera es del 1%, según lo señala el DUR. 1625/2016, en los artículos 1.2.4.4.6 y 1.2.4.4.8.

24 Catalóguese como declarantes a aquellos que “están obligados a diligenciar un formulario y presentarlo ante los bancos autorizados” por no estar enlistados como no declarantes. (SDDE & CCB, 2013, p.7)

25 Entiéndase como no declarantes a los exonerados por la ley tributaria por cumplir ciertos requisitos o tener determinada categoría, por ejemplo, las entidades de derecho público, las entidades sin ánimo de lucro, las cajas de compensación familiar, entre otros, según reza el artículo 23 de Estatuto Tributario.

26 Recuérdese la disparidad de criterios existente sobre si el transportador de carga por cuenta propia es o no comerciante en sede de Cámaras de Comercio, así como en la DIAN y la práctica contable, dónde se dan dos conclusiones: i). Las personas naturales que se dedican a la actividad comercial del Transporte Terrestre de Carga y Pasajeros, no están obligadas a inscribirse como Personas Naturales ante la Cámara de Comercio, para explotar su actividad comercial, debido a que no tienen un establecimiento de comercio en un sitio determinado, porque su actividad es movilizándose por todo el País (Superintendencia de Sociedades, 2009, p.1; y ii). Una persona natural que se dedique a la actividad comercial de Transporte Terrestre de Carga y Pasajeros (numeral 11 del artículo 20 del Código de Comercio), tiene el carácter de comerciante, y en tal virtud debe matricularse en el registro mercantil de la Cámara de Comercio respectiva, independientemente que tenga o no abierto un establecimiento de Comercio al público (CTCP, 2019, p.1).

de capital o no laborales, de manera que más allá de hacer una exposición integral del tributo en mención, conviene explicar que comprende cada cedula.

En primer lugar, las rentas de trabajo son aquellos ingresos que devienen de *“el valor en dinero o en especie correspondiente a salarios, prima legal y extralegal, cesantías efectivamente pagadas por el empleador o las aplicadas a un crédito hipotecario o retiradas del fondo de cesantías, viáticos, gastos de representación, indemnizaciones por despido injustificado, bonificaciones y demás conceptos laborales²⁷, subsidio familiar, auxilio por enfermedad, auxilio funerario, auxilio de maternidad, vacaciones, etc.”* (DIAN, 2020, p. 2) al tenor de lo señalado en el artículo 103 del Estatuto Tributario y demás disposiciones concordantes contenidas en los artículos 335 y 336 de la Ley 1819 de 2016.

En segundo lugar, las rentas de capital son las que *“incluyen el valor total de intereses y rendimientos financieros, arrendamientos, regalías y propiedad intelectual, además de ingresos del exterior por rentas de capital”* (DIAN, 2020, pp. 4-5), tal como lo indica el artículo 338 de la Ley 1819 de 2016.

En tercer lugar y según lo consagrado en el artículo 340 de la Ley 1819 de 2016, *“se consideran ingresos de las rentas no laborales todos los que no se clasifiquen expresamente en ninguna de las demás cedulas, con excepción de los dividendos y ganancias ocasionales”* (DIAN, 2020, p.6).

²⁷ Al respecto, considérese el párrafo No.1 del Art. 103 del E.T, en el que se requiere para que sean consideradas como rentas de trabajo las compensaciones recibidas por el CTA el registro del régimen de trabajo y compensación ante Min. Trabajo, además del aporte a SGSSI.

Por lo desglosado, la UGPP requiere en caso de rentas laborales una afiliación y aporte al Sistema de Seguridad Social con la calidad de cotizante dependiente, mientras que, con la declaración numérica en los acápites de rentas de capital y rentas no laborales, demanda la condición de cotizante independiente. Así pues, el monto de ingresos declarados es dividido por la UGPP entre los doce meses del año, arrojando así el ingreso mensual del aportante.

9.1.1.2.3 Tercer Criterio: Costos y Gastos de la Actividad Generadora de Renta. Los costos y gastos que se generan para el desarrollo de la actividad lucrativa son tenidos en cuenta por la UGPP cuando de calcular el ingreso base de cotización se trata, puesto que estos son deducibles de los ingresos del aportante, tal como es señalado por el parágrafo del artículo 1 del Decreto 510 de 2003, compilado en el artículo 2.2.2.1.5 del Decreto 1833 de 2016.

De conformidad con lo dicho, los gastos son “erogaciones relacionadas con actividades de la empresa que pueden no estar relacionadas directamente con la venta o prestación de servicios de la que se deriva el ingreso, pero que si pueden asociarse con ellas. Es decir, no tiene relación de causa efecto directa con la percepción de un ingreso, pero si se asocian con el mismo. Como lo define la norma, los gastos son los que se realizan en las actividades de administración, comercialización, investigación y financiación” (Consejo de Estado, 2019, p. 4)

Dichas las erogaciones deben cumplir las condiciones previstas en el artículo 107 del Estatuto Tributario, el cual reza así:

“son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad”

De la aludida disposición normativa, se advierte tres requisitos constitutivos de las deducciones, en primer lugar, la causalidad entendida como la relación o vínculo con la actividad productora de renta (Consejo de Estado, 2009), exigencia en la que se ha pronunciado la sección IV del Honorable Consejo de Estado en sentencia No. 25000-23-27-000-2005-01251-01(16454), señalando que “esta relación causa efecto ha sido mal interpretada por la DIAN como la capacidad de un gasto para producir un ingreso, siendo en realidad la relación de un gasto con la actividad productora del ingreso (2009, p.4).

En segundo lugar, la necesidad es aquel criterio que se establece con la posibilidad de que el ingreso genere o ayude a efectuar un gasto, por ello, cuando la retribución económica se pueda producir sin una determinada deducción, no habría cumplido con los presupuestos de este requisito.

Mientras que, en tercer lugar, la proporcionalidad implica una razonabilidad con el ingreso, es decir, que la magnitud del gasto sea coherente con el beneficio que pueda generar. Ahora bien, estos dos últimos requisitos, demandan ser determinados bajo un criterio comercial, “teniendo en cuenta los normalmente acostumbrados en cada actividad”, según lo indica el parágrafo del artículo 107 del Estatuto Tributario, puesto que son criterios permeados de subjetividad, ya que cada actividad económica tiene particularidades que aprueban o descartan la posibilidad de que un gasto sea considerado como deducible.

El honorable Consejo de Estado, ha señalado frente al particular que:

Por expreso mandato de la Ley, que para que una erogación se convierta en deducción, no es dable que se cancele porque el contribuyente así lo disponga, sino porque haya tenido verdadera necesidad de efectuarla, y que sin ella fuera imposible obtener la renta

declarada, vale decir que sea indispensable para la obtención de la renta bruta. Se resalta entonces que, en materia tributaria, sólo son aceptables como deducción las expensas que tengan relación de causalidad, que sean necesarias y proporcionadas respecto del ingreso percibido; de lo contrario, sólo son admitidas las deducciones expresamente reconocidas por la ley. (Exp. 25000-23-27-000-2005-01251-01, 2019, p.1).

Aunando, los costos considerados como deducibles, tienen una regulación particular, según corresponda a activo movable o inventario, cuya disminución esta reglada del artículo 64 al 68 del Estatuto Tributario, mientras que los relativo a activos intangibles e inversiones está determinado en los artículos 74 y 74-1 respectivamente.

En suma, tanto los costos y gastos que pretendan ser deducidos deben, además de cumplir con lo señalado, contar con el soporte idóneo que respalde la causación real, tal como lo pregona el Estatuto Tributario en el artículo 771-2, disposición que indica los requisitos que debe contener toda factura o documento equivalente destinado a probar un gasto dentro de la actividad generadora de renta.

Cuando se trata de revisar el criterio en referencia, la UGPP rechaza los costos y gastos, aun cuando dicha facultad esté en entre dicho, por razones como, que el proveedor del servicio es el mismo aportante, por la imposibilidad de asociar dicho gasto a un ingreso de igual naturaleza, o por la imposibilidad de establecer si correspondían a cuestiones asociadas a la actividad.

Por último, recuérdese que en la actualidad el sector transporte cuenta con un esquema de presunción de costos y gastos, tal como fue advertido en el capítulo anterior, por lo que el transportador de carga por cuenta propia puede acogerse a dicho esquema u optar por demostrar

valores diferentes cumpliendo con los presupuestos acabados de mencionar, alegando la excepción contenida en el artículo 4 de resolución 1400 de 2019.

9.1.1.2.4 Cuarto Criterio: Ingreso Base de Cotización. La determinación del Ingreso Base de Cotización sigue las pautas descritas en el primer capítulo del presente trabajo, sin embargo, en lo que concierne a la labor fiscalizadora de la UGPP, está se basa en realizar un parangón del ingreso mensual, descontando los costos y gastos que hubiesen sido aceptados por cumplir los presupuestos señalados anteriormente.

Acto seguido, determina el ingreso neto mensual del aportante, valor sobre el que se calcula el 40% de los ingresos percibidos, lo cual es para la Unidad el monto sobre el que deben efectuarse los aportes al SGSSI, respetando los límites máximos legales, y tomando como base el SMLMV para el año intervenido, cuando se hubiesen reportado pérdidas en la actividad generadora de renta, o en el supuesto que el ingreso fuera inexistente para el mes de cotización.

Lo anterior, supone la forma en la que la Entidad analiza el criterio en referencia, para posteriormente consultar las bases de datos que contienen las planillas integradas de liquidación de aportes- PILA, soporte que usa como fundamento en la proposición de la conducta que ha incurrido el aportante.

9.1.1.2.5 Quinto Criterio: Pagos Realizados a Través de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA. La verificación de la base de datos que contiene las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes- PILA, es el último de los criterios que tiene la UGPP en la etapa fiscalizadora del proceso de Determinación de Obligaciones, sin embargo, es aquí donde la Unidad soporta probatoriamente su actuación y confirma la conducta a proponer.

Tal como lo refiere Hernán Quimbay, *“es muy importante que en esta etapa el contribuyente responda de manera clara y documentada frente a los desacuerdos que pueda tener respecto al contenido del RCD (Requerimiento para Declarar y Corregir), y aporte el material de prueba necesario para desvirtuar los hallazgos reportados por la Unidad. Por lo anterior, el contribuyente debe revisar de manera juiciosa los oficios entregados en físico como parte del anexo detallado, en los cuales se relacionan los números de los documentos de identidad de los trabajadores con presuntas inconsistencias en sus afiliaciones y/o en la liquidación y/o pago de aportes, esto porque en ocasiones, se presentan incongruencias entre los oficios en físico y el medio magnético integrantes del anexo detallado allegado por La Unidad”* (2020, p.66).

Pues, cuando la decisión es oponerse y objetar lo propuesto por la entidad, la carga probatoria recae en cabeza del contribuyente quien debe respaldar amplia, motivada y suficientemente los hechos que respaldan su inconformidad, la cual tiende a demostrar el error o inconsistencia en la actuación administrativa.

Procesalmente, el aportante y/o contribuyente cuenta con un término de tres (3) meses para responder este requerimiento, los cuales son señalados generalmente en la parte resolutoria del RQI y deberán contarse a partir de la fecha de notificación, al tenor de lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

En razón a que el termino inicia a contabilizarse en el momento que se efectúa la notificación, a través de correo electrónico, “es importante que las personas mantengan actualizada la información de contacto que reposa en las bases de datos de la DIAN o que aporten la información de contacto a La Unidad en su oportunidad” (Quimbay, 2020, p. 68)

Dicho lo anterior, se profiere un resultado por parte de la entidad tomando como base los supuestos facticos concretos, la normativa y el análisis de criterios enunciados, aspectos que dan cierre a la fase de fiscalización y apertura al subproceso de liquidación.

9.1.2 Subproceso de Liquidación

Posteriormente, la UGPP procede a verificar las objeciones que el aportante hubiese presentado al requerimiento para declarar y/o corregir, emitiendo lo que es denominado “liquidación oficial”, definida como “el acto administrativo mediante el cual se determina la obligación del aportante por concepto de omisión, mora e inexactitud en la liquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social” (UGPP, 2018).

En suma, “llegados a este punto lo que hace La Unidad, mediante la liquidación, es indicarle al contribuyente de manera oficial el marco exacto de las obligaciones a su cargo por concepto del incumplimiento frente a los aportes al SGSS” (Quimbay, 2020, p. 68), actuación que es realizada dentro de los seis (6) meses siguientes a haber allegado la respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir, según el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, si hay mérito para ello.

Una vez surtida la notificación a la que se hace referencia anteriormente, el contribuyente puede impetrar recurso de reconsideración, que será atendido bajo lo señalado en el siguiente acápite.

9.1.3. Subproceso de Atención de Recurso de Reconsideración

Luego de ser notificado de la liquidación oficial y/o resolución de sanción, el contribuyente puede impetrar dentro de los dos (2) meses siguientes el recurso en referencia, avocando el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, si lo que quiere es “poner de manifiesto, con la debida argumentación y soporte probatorio, las objeciones y los puntos de controversia frente al contenido de los actos administrativos proferidos por La Unidad” (Quimbay, 2020, p.76).

Según la UGPP, “el recurso de reconsideración es la última etapa dentro del proceso en la cual se puede discutir los valores determinados en la liquidación oficial” (s.f). Dicho recurso, debe cumplir los requisitos contenidos en el artículo 722 y 724 del Estatuto Tributario, tales como, presentar los motivos de inconformidad, allegarlo dentro del término, radicarlo personalmente o con nota de presentación y/o firmas debidamente autenticadas en notaría, así como, ser interpuesto por el representante legal, frente a lo que debe allegarse el certificado de existencia y representación legal a que haya lugar.

En la práctica jurídica, manifiesta Hernán Quimbay, que la entidad administrativa se pronuncia sobre la admisibilidad o no del recurso dentro del mes (1) siguiente a la presentación, señalando si fue radicado en debida forma y procederá a tramitar; o en su defecto no iniciará su respectivo estudio, caso en el cual el contribuyente tiene la potestad de entablar recurso de reposición contra el auto inadmisorio e la reconsideración, el cual se tramitará conforme a lo

dispuesto por el artículo 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). (2020, cf)

Una vez se admita el recurso de reconsideración, el artículo 50 de la Ley 1739, determina que La Unidad tiene un (1) año para proferir resolución y notificarla al contribuyente, momento en el que se entenderá agotada la vía gubernativa e iniciara el proceso de cobro coactivo.

Lo dicho, no implica el agotamiento total de instancias, como quiera que el aportante y/o contribuyente puede acudir a la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa a través del medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dentro de los cuatro (4) meses, al tenor del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Así mismo, otro medio de control que puede emplearse es el de Revocatoria Directa, figura que al margen de lo recordado por la sección cuarta del Consejo de Estado bajo sentencia 25000233700020150192301 del dos (2) de febrero de 2017, podrá utilizarse “*per saltum*”, es decir, sin que hubiese mediado previamente el recurso de reconsideración o habiéndose interpuesto no fuere admitido por la UGPP, tramitándose bajo los artículos 93, 94,95 y 96 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, conocer el procedimiento adelantado por La Unidad y especialmente los criterios empleados, permite saber de primera mano que aspectos puntuales son tenidos en consideración a la hora de que la UGPP interviene. Sin embargo, dichos criterios no son de postulación legal estricta, puesto que hacen parte de la sustanciación de los requerimientos, quizá esta sea la razón por que la que jurisprudencialmente no han sido estudiados en sede judicial, dónde los pronunciamientos se centran en demandas administrativas de asuntos particulares y demandas a

artículos que regulan los términos del procedimiento, además de aquellas que versan sobre temáticas generales de afiliaciones, cotizaciones y marco normativo de la seguridad social en general.

Como puede desentrañarse del presente capítulo, es claro que los criterios son el insumo base para responder los requerimientos de fiscalización, por lo que conocerlos determina las razones en las que se debe basar las respuestas a La Unidad, en aras a ejercer una defensa concisa y clara. No obstante, para la cuestión que nos ocupa, se observa que no hay un criterio enfocado en las particularidades normativas que pueda ostentar la actividad económica del aportante, motivo por el cual es claro que la sustanciación de la entidad administrativa se hace bajo orbitas generales y no puntuales.

Dicho lo anterior, resulta trascendental analizar si los criterios empleados por la UGPP en los Proceso de Determinación de Obligaciones a los aportantes con ocupación 4923 CIUU, cumple con postulados jurídicos como el principio de unidad, mandato constitucional y legal que sostiene la confianza legítima del administrado frente a toda intervención de los organismos estatales, cuya actuación se espera sea articulada procedimental, institucional y prestacionalmente, cuestión que será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

10 Capítulo III: Principio De Unidad Vs. Criterios De Fiscalización

Los aportantes cuya ocupación económica sea el transporte de carga por cuenta propia, han sido objeto de la intervención administrativa de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales-UGPP, entidad que ha tomado decisiones con afectación patrimonial y desconocimiento de las

disposiciones legales particulares que tiene el sector, cuestión que implica la gestión procesal sin consideración a las excepciones normativas.

Por ello, surge la necesidad de profundizar y con ello analizar la cuestión en mención, ya que en la actualidad cursan trámite administrativo un sin número de asuntos que involucran a la población objeto de estudio, de ahí que las consideraciones aquí expuestas son de gran importancia en aras a precaver litigios e informar a los aportantes fiscalizados una estrategia de defensa que pueden acuñar en las respuestas a los requerimientos de la UGPP.

Así pues, el proceso de determinación de obligaciones, dentro del cual se encuentra la fiscalización como etapa administrativa, ha representado la oportunidad procesal para alegar las razones de hecho y de derecho que fundamentan la cotización bajo parámetros diferentes a los reseñados por la UGPP, por ello, el conocimiento de dicho sub- proceso, como es denominado por la Unidad, es de vital importancia, máxime cuando este se realiza sin tener en cuenta las particularidades de la actividad económica del aportante.

Corolario a lo anterior, se encuentra que la entidad administrativa requiere al aportante bajo las reglas generales de afiliación, cotización y contribución al Sistema de Seguridad Social, revisando previamente el origen de los ingresos reportados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, motivo por el que las Declaraciones de Impuestos, como el de renta, deben guardar consonancia con los aportes al SGSSI, ya que la fiscalización deviene de la discrepancia entre lo declarado ante la DIAN y lo aportado al SGSSI, así como de la calidad en la que se realizan dichas cotizaciones.

Sin duda, esta intervención administrativa debe considerarse con lupa académica, buscando un fundamento legal e integral que haga frente a las propuestas y motivaciones que presenta la

Unidad, quien no sectoriza sus requerimientos de afiliación, sino que toma las pautas generales dispuestas en la ley, como ocurre con los independientes cuya ocupación económica es el transporte de carga por carretera, sector que como ya fue mencionado en el primer capítulo de este trabajo, cuenta con disposiciones normativas particulares que hace sea una excepción.

Esta situación, no ha sido reconocida por La Unidad, quien por desconocimiento de las pautas contenidas en el Estatuto Nacional del Transporte y lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado, además de lo replicado en los Manuales de Políticas de Afiliación de las entidades administradoras de los regímenes del SGSSI, se ha presentado con requerimientos a los transportadores de carga por cuenta propia, desconociendo que los procedimientos, prestaciones y políticas deben contar con articulación en pro del respetar la Unidad del SGSSI, precepto rector de la Seguridad Social.

En atención a lo mencionado, el principio de Unidad es la garantía del aportante independiente con ocupación 4923 CIUU para ser requerido conforme a las directrices de los demás integrantes del SGSSI, quienes a su vez desarrollan sus políticas y procedimientos buscando una armonía que no menoscabe derechos, sino que brinde mayores garantías y protección, como es el caso de las disposiciones normativas especiales que fueron señaladas para este sector económico, las cuales contaron a su vez con respaldo jurisprudencial.

Así pues, en orden a lo preceptuado por las disposiciones legales, las contribuyentes deberían cotizar al SGSSI según el origen de sus ingresos reportados en la Declaración de Renta presentada ante la DIAN, de manera que si recibían rentas laborales su aporte debería figurar como trabajador dependiente, mientras que si el origen de los ingresos era capital o de naturaleza diferente a una relación de trabajo deberían aportar en calidad de independiente, no obstante, el transportador de carga por cuenta propia contaba para el año 2016 con disposiciones particulares,

las cuales imponían realizar su aporte en calidad dependiente, ya que por mandato de los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de la Ley 336 de 1996 entre la empresa de servicio de transporte y los conductores debe existir una relación laboral.

Sin duda el establecimiento de reglas de afiliación particulares, género que la ley en cita fuera estudiada en sede constitucional, teniendo como resultado el pronunciamiento contenido en la sentencia C-579 del 11 de noviembre de 1999, providencia en la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 36 de la Ley 336 de 1996, reiterando que los conductores deben ser contratados directamente por las empresas, ergo, su afiliación a SGSSI debería materializarse en dicha calidad a fin de garantizarles condiciones dignas de trabajo, además del correcto pago de las acreencias laborales.

Además, el Consejo de Estado en sentencia 1001-03-25-000-2012-00444-00 de 2018 concluyo que la relación laboral se da con la empresa operadora de transporte y no entre el conductor y el propietario del vehículo, en consecuencia, señalo que era la empresa quien debe asumir el pago del porcentaje que le corresponde al empleador frente a los aportes de sus trabajadores.

En sentido, la articulación institucional continuo cuando los conceptos emitidos por las carteras ministeriales replicaban lo señalado en las normas en cita, concluyendo que *“por expresa disposición legal, entre la empresa operadora de transporte y los conductores debe existir un contrato de trabajo”* (Concepto No. 11705, Ministerio de Trabajo, 2012), *“situación que nos lleva a concluir que la empresa operadora de transporte actúa como empleador y por ende, a su cargo estarán todas las obligaciones que la ley laboral le impone al patrono”* (Concepto No. 10240, Ministerio de Protección Social, 2011).

En razón a la normativa, así como los pronunciamientos administrativos y jurisprudenciales de las altas corporaciones, las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social hicieron lo propio en sus Manuales de Políticas de Afiliación, señalando en un acápite especial que *“todas las afiliaciones de trabajadores con ocupación conductores de servicio público (excepto taxistas), deben ser como trabajadores dependientes”* (ARL Positiva, 2016, p. 39).

Las intervenciones frente al tema, así como la adopción de procedimientos, prestaciones y políticas representaron la concertación de medios y esfuerzos para fijar las pautas específicas de afiliación de los transportadores de carga por cuenta propia, tan así que cuando estos acudían a vincularse al SGSSI, según su realidad económica y contractual, las Entidades Administradoras fundamentaban su negativa, a vincularlos como independientes, en las disposiciones legales del sector transporte, al tiempo que en lo manifestado por los Ministerios del ramo y las altas cortes.

Como consecuencia de la articulación institucional, los aportantes por cuenta propia con ocupación de conductores de servicio público se vincularon al SGSSI conforme a las disposiciones y pautas impuestas, cuestión que la UGPP desconoce, ya que requiere posteriormente un aporte diferente al permitido normativamente para el periodo fiscalizado, generando con ello contradicciones que afectan al ciudadano, a quien ubica en una situación de imposibilidad material, como quiera que actuó frente a la administración bajo las directrices que esta misma determinó, las cuales se esperarían- en virtud del principio de confianza legítima- que no fueran modificadas cuando se inicie procesos de Determinación de Obligaciones.

Ahora, si bien es cierto que cuando fue establecido el principio de Unidad en el literal e del artículo 2 de la Ley 100 de 1993, se delimitó su sujeción a aquellos supuestos en que la Seguridad Social fuera considerada como servicio público esencial, dicho marco no considero el componente

integral que ostenta el Sistema, bajo el cual aspectos como la afiliación, cotización y pago de uno de los regímenes afecta coetáneamente a los demás.

Pese a no establecerse taxativamente para todos los regímenes y situaciones de la Seguridad Social, el artículo 48 constitucional impuso una actuación coordinada, así mismo el artículo 2,4 y 6 de la Ley 100 de 1993 estableció la obligación de mantener una unificación normativa en el SGSSI, disposiciones legales que hacen – desde un sentido amplio- que la Unidad como principio, permee todo el Sistema.

En este sentido, el contribuyente transportador de carga por cuenta propia puede ejercer su defensa a través del anterior precepto normativo, el cual materializa la constitucionalización del derecho como una tendencia jurídica que otorga mayores garantías para los administrados; buscando con ello proyectarse en aristas donde existe superioridad de uno de los sujetos intervinientes, como por ejemplo, en las disposiciones fijadas por los actores del SGSSI y la entidad administrativa que fiscaliza los aportes al mismo.

Sin duda, la Seguridad Social como derecho constitucional fundamental y servicio público, tiene la potestad, según el profesor Wilson Yesid Suárez, “de irradiar al ordenamiento jurídico y condicionar situaciones que antiguamente regulaba la ley o estaban sometidas al arbitrio de los privados”. (2014, p. 328).

Ello supone que La UGPP está sometida a requerir a los aportantes conforme a los preceptos establecidos por las normas jurídicas existentes para el periodo que pretenda fiscalizar, impidiendo que esta entidad modifique el cimiento normativo en que se ampararon los demás actores del Sistema, como quiera que el artículo 48 superior impuso implícitamente la unificación normativa de cotizaciones y afiliación, al señalar que la Seguridad Social sería prestada conforme a la dirección, coordinación y control del Estado.

Como fue expuesto en el capítulo primero, la aplicación del principio de unidad en el Proceso de Determinación de Obligaciones se materializa a partir de los conceptos doctrinales que desarrollan la principalística como “un mandato de optimización” o “pensamiento director”, lo dicho, orienta a la UGPP en la aplicación de la norma, cuando esta entidad administrativa estudie los criterios de fiscalización en procesos dónde el fiscalizado sea un transportador de carga por cuenta propia.

No obstante, es un hecho que la Constitución Política de Colombia no solo sujeta a los actores del SGSSI, sino también a los procesos que se gestan entre ellos, como es el caso del Proceso de Determinación de Obligaciones, el cual en cada etapa evoca y se fundamenta en los mandatos constitucionales que instruyen la actuación.

11 A Modo De Conclusión

El ejercicio de la actividad económica 4923 CIUU, como cualquier otra que genere provecho económico, implica para quien la ejecute, el cumplimiento de requerimientos administrativos propios del giro ordinario de los negocios, tales como la presentación y pago oportuno de tributos, así como la afiliación y contribución al SGSSI.

Por ello, la administración de asuntos laborales y tributarios de un independiente demandan un manejo estricto que tenga consonancia entre lo reportado tributariamente y lo aportado al Sistema de Seguridad Social, puesto que la Entidad que vigilan dichas esferas²⁸ cuenta con cinco

²⁸

Entiéndase como la Unidad de Gestión de Pensiones y Contribuciones Parafiscales (UGPP)

(5) años para fiscalizar que los aportes a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) reflejen fidedignamente la realidad económica reportada en las declaraciones fiscales.

Dicha intervención, se materializa por la UGPP a través del Proceso de Determinación de Obligaciones, el cual genera consecuencias en su mayoría con afectación patrimonial para el contribuyente, por ende, presentar una defensa que contrarreste los requerimientos demanda que jurídicamente se conozca, en primer lugar, que el marco normativo de afiliación al SGSSI se encuentra establecido según la tipología de trabajador, y las particularidades normativas que ostenta cuando de un transportador de carga por cuenta propia se trata, ya que por mandato del artículo 36 del Estatuto Nacional de Transporte, así como por reiteración jurisprudencial y por divulgación de políticas en los Manuales de Afiliación, estos se debieron vincular como trabajadores dependientes para el año 2016; siendo con ello una excepción al marco legal de vinculación de un independiente.

Al contener dicha particularidad, la afiliación y pago se materializa conforme ello, esto es, según lo dispuesto por los actores del Sistema; cuya actuación se presume es articulada en atención al principio de Unidad, el cual surge como una alternativa para que la UGPP analice sus requerimientos en aras a no menoscabar la armonía que debe primar en la Seguridad Social como Sistema.

En la actualidad, los criterios de fiscalización en relación a la observancia del principio en comento son articulados a cabalidad, ignorados y en otras oportunidades su consonancia es parcial, revelando con ello que el procedimiento en general no cuenta con una constante que permita afirmar la total coherencia entre los actores del SGSSI.

Lo anterior, se evidencia en los criterios de fiscalización y en las razones que esgrime La Unidad para responder al fiscalizado, donde es notorio un desconocimiento generalizado de las

particularidades normativas diseñadas para los conductores de servicio público en Colombia, supuesto que permite comprobar la inobservancia de la ley a la hora de proponer y atribuir la conducta de omisión, además, de la falta de coherencia entre las pautas que los actores del SGSSI le dan al administrado, quien debió acogerse a estas últimas en aras a ejecutar su actividad económica.

Sin embargo, ignorar la existencia del principio de unidad no es una cuestión que este permeada en todos los criterios de fiscalización, puesto que en la determinación de ingresos se observa una evaluación estricta en lo declarado en renta y lo aportado a Seguridad Social, ya que la entidad administrativa toma como base probatoria el formulario 210 de la DIAN, documento que es presentado según la información contable del aportante.

De esta manera, la inobservancia del principio de unidad frente a los criterios de fiscalización se da en la calidad con la que la Unidad requiere al aportante y no en el ingreso base de cotización que esta determina, como quiera que la UGPP permite descontar los costos y/o gastos de la actividad generadora de renta que cumplen- a su juicio- con los criterios de necesidad, proporcionalidad y causalidad.

No obstante, esta potestad de rechazar costos y/o gastos no ha sido establecida taxativamente para la UGPP, entidad que a la fecha actúa con dichas atribuciones operativas y no reglamentarias, por ello, más allá de avocar el amparo del principio de unidad, se requiere que las respuestas a los requerimientos de información y declaración o corrección, así como en el recurso de reconsideración, se enfaticen en las disposiciones legales que permitieron en el 2016 a los trabajadores de carga por cuenta propia cotizar como dependientes, así mismo, jurídicamente se aconseja presentar los auxiliares contables con detalle máximo del gasto, además de soportar

probatoriamente con facturas de venta o documentos equivalentes, el cumplimiento de los criterios para deducción de costos y gastos a fin de no dejar al arbitrio de la entidad dicha labor.

Así mismo, como estrategia de defensa se recomienda que el Requerimiento de Información se presente con base a los lineamientos impuestos por La Unidad, de manera completa, revisando exhaustivamente los manuales de respuesta divulgados por la entidad, al igual que allegando los documentos en los términos establecidos, pues adjuntar fuera del término genera sanciones cuantiosas. (Quimbay, 2020)

Sin duda, la administración y gestión contable juega un rol determinante al momento de presentar una defensa robusta, como quiera que para un independiente cuya ocupación sea la 4923, se sugiere adelantar una cotización al SGSSI conforme a lo reflejado en los informes contables mensuales, los cuales se presumen deben tener armonía con los gastos propios y particulares.

Por lo comentado, acogerse a la ciega aplicación del esquema de presunción de costos del transporte de carga por carretera, representa *-para quienes cuenten con los soportes de deducciones tributarias-* un perjuicio económico y un aporte sin coherencia con las declaraciones fiscales de índole nacional y territorial, toda vez que dicho compendio presuntivo no considera los meses de bonanza y recesión del gremio, siendo estos últimos los que predominan en la actualidad.

En el esquema tampoco son valorados los gastos de reparaciones vehiculares, que además de sobrepasar las proyecciones de gasto contenidas, representan sumas cuantiosas pero necesarias para continuar el giro ordinario de los negocios; en este orden de ideas, más allá de someterse a lo establecido en la resolución 1400, es conveniente planificar la cotización al tenor de los balances tributarios, que en todo caso demuestran un gasto mayor al que la UGPP propone en sus esquemas presuntivos, donde la escala porcentual fue presuntamente asignada sin una cita estadística.

En síntesis, se concluye que el principio de unidad es reconocido dentro de las actuaciones de fiscalización que adelanta la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales. Sin embargo, dicho reconocimiento no es materializado a cabalidad para el año gravable 2016 frente a los trabajadores independientes por cuenta propia, cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera.

Asimismo, se evidencia la necesidad de la congruencia entre las cotizaciones al SGSSI y las declaraciones tributarias de Renta e Industria y Comercio a fin de evitar procesos de fiscalización, así como, la adecuada gestión contable para aportar al Sistema conforme a la realidad económica del contribuyente, obviando el exorbitante ingreso que presume la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales- UGPP.

12 Referencias

- Acevedo, A., (2010) La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Revista anuario de historia regional y de las fronteras*. Vol (15)- Núm. (1). Pp.191- pp.204.
- Álvarez, H., Rodríguez, S., (2019) *Trabajo autónomo y trabajo por cuenta ajena: nuevas formas de precariedad laboral*. Albacete, España: Ed. Bomarzo.
- Álvarez, B. A., (2001). *Vías especiales de solución de conflictos de seguridad social*. Título Tesis de grado [Tesis de pregrado]. Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Alvarado Franco, E. A. (2018). *Planeación Tributaria En La Empresa Soilmec Colombia SAS En El Impuesto De Renta, De Acuerdo Con La Ley 1819 De 2016 Para Los Años 2017- 2018*. Universitaria Agustiniiana, Facultad De Ciencias Económicas Y Administrativas. Especialización En Planeación Tributaria. Bogotá: Ed. Uniagustiniana.
- Arenas, M. G., (2018) *El Derecho Colombiano de la Seguridad Social*. Bogotá, Colombia. Ed: Legis.
- Arenas, M. G., Cérón, C. J., Herrera, V. J. R (2003) *Comentarios de las reformas laboral y de seguridad social*. Bogotá, Colombia. Ed: Legis.
- Arenas, M.G., (2014) Los Principios de la Seguridad Social en Iberoamérica: Una Visión a la luz del Código Iberoamericano de Seguridad Social. *Estudios sobre seguridad social de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*. pp. 179- pp. 195.
- Ámbito Jurídico (2017) Liquidaciones oficiales de la UGPP que modifican autoliquidaciones de contribuciones parafiscales pueden demandarse “per saltum”. Recuperado el día 9 de

diciembre de 2020 de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/tributario/tributario-y-contable/liquidaciones-oficiales-de-la-ugpp-que-modifican>

Arbeláez, N., Franco, M.A (2015) *La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (la “UGPP”) -Análisis y Reflexiones sobre la competencia frente a la fiscalización de los aportes parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral- Tesis de grado* [Tesis de pregrado]. Universidad Pontificia Javeriana, Bogotá, Colombia.

Buenaga, C. O., (sf) *La aplicación de los principios generales a la resolución del caso*. Pp. 237-244. Recuperado el 29 de noviembre de 2020 de <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/aplicacion-principios-juridicos-generales-642559133>

Buenaga, C. O., (2016) *El derecho de la seguridad social: Fundamentos éticos y principios configuradores*. [Tesis doctoral] Universidad de Cantabria. España. Recuperado el 31 de mayo de 2020 de <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/10790/Tesis%20OBC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Blasco, J. F., (2016) *El régimen especial de la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos*. Valencia, España: Ed.Tirant lo Blanch.

Calvo, L. J. I., (1999) Principios de seguridad social. *Revista Jurídica de Seguridad Social*. Vol (8). Pp.1-pp. 5.

Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1993) Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100 de 1993]. DO: 41.148

Congreso de Colombia. (9 de enero de 2007) Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1122 de 2007]. DO: 45.506

Congreso de Colombia. (20 de diciembre 1996) Por la cual se expide el estatuto general del transporte. [Ley 336 de 1996]. DO: 42.948

Congreso de Colombia. (27 de noviembre de 2008) Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6o de la Ley 797 de 2003. [Ley 1250 de 2008]. DO: 47.186

Congreso de Colombia. (29 de enero de 2003) Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. [Ley 797 de 2003]. DO: 45.079

Congreso de Colombia. (19 de enero de 2011) Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. [Ley 1438 de 2011]. DO: 47.957

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2009) Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2009]. DO: 49.538

Congreso de Colombia (25 de mayo de 2019) Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. [Ley 1955 de 2019]. DO: 50.964

Congreso de Colombia. (26 de diciembre de 2012) Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Ley 1607 de 2012]. DO: 48.655

Congreso de Colombia. (11 de julio de 2012) Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. [Ley 1562 de 2012]. DO: 48.488

Congreso de Colombia (23 de diciembre de 1993) Ley 100: Por medio de la cual se crea se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. DO: 41.148

Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 2014) Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. [Ley 1739 de 2014]. DO: 49.374

Consejo Técnico de la Contaduría Pública (2019) Concepto 1-2019-005342 del 21 de febrero de 2019: Transportador de carga obligado a llevar contabilidad. Recuperado el día 13 de octubre de 2020 de <https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/normatividad/2019/CONCEPTO%20190.pdf>

Consejo de Estado (13 de agosto de 2009) Sentencia 25000-23-27-000-2005-01251-01(16454). [C.P: Martha Teresa Briceño de Valencia]

Consejo de Estado (18 de mayo de 2018) Sentencia 11001-03-25-000-2012-00444-00 [CP. César Palomino Cortés]

Consejo de Estado (2 de febrero de 2017) Sentencia 25000-23-37-000-2015-01923-01 [CP. Hugo Fernando Bastidas]

Corte Constitucional (27 de febrero de 2019) Sentencia C-083 [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional (4 de noviembre de 2010) Sentencia T-875 [MP. Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional (11 de noviembre de 1999) Sentencia C-579 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]

Corte Constitucional (21 de noviembre de 2007) Sentencia C-1000 [MP. Humberto Antonio Sierra Porto]

Corte Constitucional (22 de febrero de 2006) Sentencia C-111 [MP. Rodrigo Escobar Gil]

Corte Constitucional (19 de febrero de 2020) Sentencia C-068 [MP. Diana Fajardo Rivera]

Corte Constitucional (11 de noviembre de 1999) Sentencia C-579 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]

Castro, P. (2019). Favorabilidad para los transportadores. Recuperado el 20 de mayo de 2020 de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/pamela-castro-2938592/favorabilidad-para-los-transportadores-2938576>

Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales- DIAN (2020) Instructivo para el diligenciamiento de la declaración de renta y complementario personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes residentes, año gravable 2019 o fracción año gravable 2020. Recuperado el día 12 de octubre de 2020 de https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/formulariosinstructivos/Formularios/2020/Formulario_210_2020.pdf

Delgado, L.J.F., Pabón, R.A.M (2019). *base de cotización para el pago de aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes realizada por la unidad de gestión pensional y parafiscales. Tesis de grado* [Tesis de especialización]. Universidad Libre, Cúcuta, Colombia.

Escrucería, A. N., (1976) *La Seguridad Social*. Bogotá, Colombia. Ed: Universidad Libre.

Fortich, L. I. M., (2012) Historia de la seguridad social en Colombia. *Revista Cultural Unilibre*. Núm (2). Pp.15- pp.19.

- Goyes, M.I. & Hidalgo, O.M., (2012). Los principios del derecho laboral y la seguridad social dinamizan la jurisprudencia constitucional en Colombia. *Entramado*, 8(2), 168-183. Recuperado el 31 de mayo de 2020 de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032012000200012&lng=en&tlng=es.
- López, N.A. (2012). *Instituciones políticas y marginalidad el sistema pensional en Colombia. Tesis de grado* [Tesis de maestría]. Universidad Católica de Colombia y Università Degli Studi Di Salerno, Bogotá, Colombia.
- Méndez, R., (1978) *Las cajas de compensación familiar: su obra social*. Bogotá- Colombia. Ed: Universidad Externado.
- Ministerio de Transporte (2010) Transporte en Cifras [Documento estadístico del sector Transporte] Localidad: Ministerio de Transporte.
- Ministerio de la Protección Social- Colombia (2010) Concepto 82949 de 29 de junio de 2010: *Por medio del cual se aclara la forma en la que se deben afiliar los conductores de servicio público al Sistema General de Seguridad Social*. Recuperado el 17 de mayo de 2020, de <https://cijuf.org.co/conceptosminproteccion/2010/junio/c182949.html>
- Ministerio de Protección Social- Colombia (2010) Concepto 58922 de 1 de mayo de 2010: *Por medio del cual se aclara la forma en la que se deben afiliar los conductores de servicio público al Sistema General de Seguridad Social*. Recuperado el 17 de mayo de 2020 de https://www.arlsura.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1789:concepto-58922-de-2010&catid=207:conceptos&Itemid=225

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (24 de junio de 1994) Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. [Decreto 1295 de 1994]. DO: 41.405

Ministerio de Trabajo. (30 de septiembre de 2016) Por el cual se adiciona al Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, una Sección 5 por medio de la cual se reglamenta la afiliación voluntaria al Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones [Decreto 1563 de 2016]. DO: 50.012

Ministerio de Trabajo (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. [Decreto 1072 de 2015]. DO: 49.523

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (21 de octubre de 2020) "Por el cual se reglamenta el párrafo 8 del artículo 118, el párrafo 11 del artículo 119 de la Ley 2010 de 2019, el párrafo 2 del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, adicionado por el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, y parcialmente los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo 688 de 2020 y se sustituye el Título 2 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. [Decreto 1377 de 2020]. DO: 51.461.

Ministerio de Trabajo (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. [Decreto 1072 de 2015]. DO: 49.523

Ministerio de Trabajo (31 de julio de 2002) Por el cual se modifica la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1607 de 2002]. DO: 44.894

Ministerio de Protección Social (12 de octubre de 2005) Por el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral. [Decreto 3615 de 2005]. DO: 46.059

Ministerio de Protección Social (13 de julio de 2006) Por el cual se modifica el Decreto 3615 de 2005. [Decreto 2313 de 2006]. DO: 46.328

Ministerio de Protección Social (2011) Concepto No. 10240-S183680 del 23 de Julio. Vinculación laboral de los conductores de transporte público. Recuperado el día 2 de noviembre de 2020 de <https://accounter.co/normatividad/conceptos/vinculacion-laboral-de-los-conductores-de-transporte-publico.html>

Ministerio de Salud (2018). Concepto frente a la exoneración del pago de aportes parafiscales. Radicado No. 201842301061852. Recuperado el día 10 de octubre de 2020 de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20Jur%C3%ADdico%20201811600968251%20de%202018.pdf

Ministerio de Trabajo (27 de diciembre de 2013) Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 3033 de 2013]. DO: 49.019.

Ministerio de Trabajo (2012) Concepto No. 117054 de 10 de agosto. Contratación, remuneración y jornada de trabajo de los conductores. Recuperado el día 23 de octubre de 2020 de <https://actualicese.com/concepto-117054-de-10-08-2012/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público [Decreto 1068 de 2015]. DO: 49.523

Positiva: Compañía de seguros (2016) *Manual de Políticas de Afiliación y Novedades- ARL*.

Recuperado el 17 de mayo de 2020, de

http://positivacuida.positivaenlinea.gov.co/docsCC/contacCenter/ARP/ARP_010024.pdf

Pérez Jaraba, M. D. (2010). Principios y reglas: examen del debate entre R. Dworkin y H.L.A.

Hart. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (1).

Porras Ramírez, C (2017) Las “invitaciones” a pagar de la UGPP. Recuperado el 18 de mayo de

2020 de <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/las-invitaciones-a-pagar-de-la-ugpp-por-carolina-porras/245494>

Presidencia de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (30 de marzo de 1989) Por

el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. [Decreto 624 de 1989]. DO: 38.757

Presidencia de la Republica, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (6 de marzo 2003) Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10 y 14 de la Ley 797 de 2003. [Decreto 510 de 2003]. DO: 45.118

Presidencia de la Republica (27 de diciembre de 2007) Por el cual se establece el incremento en la

cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008, de conformidad con las Leyes 1122 de 2007 y 797 de 2003. [Decreto 4982 de 2007]. DO: 46.854

Presidencia de la Republica (12 de noviembre de 1974) Por el cual se reorganizan el impuesto

sobre la renta y complementarios. [Decreto 2053 de 1974]. DO: 34.203

Presidencia de la Republica (12 de noviembre de 1974) Por el cual se reorganizan el impuesto

sobre la renta y complementarios. [Decreto 2053 de 1974]. DO: 34.203

Presidencia de la Republica (2 de agosto de 2002) Por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. [Decreto 1703 de 2002]. DO: 44.893

Presidencia de la República de Colombia (10 de noviembre de 2016) Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones. [Decreto 1833 de 2016]. DO: 50.053

Presidencia de la República de Colombia (8 de enero de 2004) Por la cual se reglamentan los artículos 28,29,30 y 33 de la Ley 820 de 2003. [Decreto 51 de 2004]. DO: 45.429

Quimbay, B. D.H (2020). El proceso de determinación de obligaciones adelantado por la Unidad Administrativa especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales en sus aspectos procesales y sustanciales. Tesis de grado [Tesis pregrado]. Universidad del Rosario, Bogotá- Colombia.

Rojas, J. N. (2017). Efectos de la fiscalización de la UGPP en las empresas. Revista de Impuestos de Colombia. Vol. (N.199 enero-febrero). Pp., 4-9.

Ríos, H. V., Gutiérrez, G.J., Santos, R.L (2017) *La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) y la fiscalización en el recaudo de las contribuciones al Sistema de Seguridad Social a cargo de las personas naturales*. [Ponencia]. Universidad Cooperativa de Colombia, Villavicencio, Colombia.

Rojas Nonzoque, J. D., & Ramírez Barbosa, N. (2019). El Impuesto a la Renta y Complementarios en Colombia Desde el Punto de Vista del Contribuyente Persona Natural, Ley 1819 De 2016.Ciencia Unisalle, 1(1), 1-25. Recuperado el día 12 de octubre de 2020 de <https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria publica/974>

- Secretaria Distrital de Desarrollo Económico & Cámara de Comercio de Bogotá (2013) Impuesto de renta. Recuperado el día 12 de octubre de 2020 de <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/11777/100000217.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Superintendencia de Sociedades (2009) Concepto jurídico No. 220-192301 del 17 de diciembre de 2009: *Inscripción en el registro mercantil de persona natural comerciante para acceder a un trámite concursal*. Recuperado el día 12 de octubre de 2020 de <https://vlex.com.co/vid/oficio-405735893>
- Sevilla, J. (s.f). Cotización a la Seguridad Social. Recuperado el día 5 de junio de 2010, de la fuente <https://economipedia.com/definiciones/cotizacion-a-la-seguridad-social.html#:~:text=Se%20denomina%20cotizaci%C3%B3n%20a%20la,abonar%20al%20Estado%20como%20aportaci%C3%B3n.&text=Tambi%C3%A9n%20se%20conoce%20como%20cotizaci%C3%B3n,contribuciones%20a%20la%20Seguridad%20Social.>
- Suarez Manrique, W.Y. (2014) *La Constitucionalización Del Derecho En El Ordenamiento Jurídico Colombiano*. 129 Vniversitas, 317-351. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ129.cdoj> el 10 de Julio de 2019.
- Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2019) Concepto No. 848391 del 19 de julio de 2019: Ingresos netos en los trabajadores independientes.
- Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2019) Infografía del proceso de determinación de obligaciones. Recuperado el día 9 de diciembre de 2020 de <https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/parafiscales/Infografia-determinacion-obligaciones-01022019-V3.pdf>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2020) Proceso de Determinación (Fiscalización).

Recuperado el día 4 de octubre de 2020 de <https://www.ugpp.gov.co/Proceso-Determinacion>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2021) Esquema de presunción de costos.

Recuperado el día 22 de marzo de 2021 de <https://ugpp.gov.co/Esquema-presuncion-costos#:~:text=El%20Esquema%20de%20Presunci%C3%B3n%20de,sus%20aportes%20al%20Sistema%20de>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (6 de Julio de 2018) Por la cual se fija el contenido y características técnicas que debe cumplir la información solicitada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, conforme con lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012. [Resolución 0922 de 2018].

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (27 de mayo de 2019) Requerimiento para declarar y/o corregir No. RDC-2019-01182. Expediente 201915200580000099.

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (18 de enero de 2019) Requerimiento de información No. RQI-2019-00099. Expediente 201915200580000099.

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (7 de febrero de 2020) Liquidación Oficial. No. RDO-2020-00250. Expediente 201915200580000099.

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (27 de mayo de 2019) Requerimiento para declarar y/o corregir No. RDC-2019-01182. Expediente 201915200580000099.

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2020) Respuesta al requerimiento para Declarar y/o Corregir. Recuperado el día 10 de octubre de 2020 de <https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/parafiscales/CAPACITACION%20RESPUESTA%20AL%20RDOC%20V2.2.pdf>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2020) Requerimiento de información. Recuperado el día 10 de octubre de 2020 de <https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/parafiscales/V8.1%20Gu%C3%ADa%20preparaci%C3%B3n%20y%20env%C3%ADo%20de%20informaci%C3%B3n%20RI%20independientes.pdf>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2020) *ABCÉ: Independientes omisos*. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de <https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/parafiscales/31102018-ABECE-Independientes-Omisos.pdf>

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2019) Rendición de cuentas: Documento resumen, evaluación, conclusiones y mejoras. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/nuestra_unidad/Conclusiones-resumen-Rendicion-Cuentas-2019.pdf

Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (2020) Informe de gestión: enero- diciembre 2019. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/sites/default/files/nuestra_unidad/INFORME-GESTION-2019-ENERO-DICIEMBRE-Consolidado-Ene20.pdf

Unidad Administrativa de Gestión de Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (26 de agosto de 2020) Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia cuya actividad económica sea el transporte público automotor de carga por carretera. [Resolución 1400 de 2020].

Unidad Administrativa de Gestión de Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (12 de febrero de 2020) Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica. [Resolución 209 de 2020].

Zárate Castillo, A. (2007). ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(17). Recuperado el 17 de mayo de 2020, de <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484881e.2007.17.5822>